

Demokratisierung und zivil-militärische Beziehungen in Ostasien: Theorie und Empirie

Croissant, Aurel; Kühn, David

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Croissant, A., & Kühn, D. (2007). Demokratisierung und zivil-militärische Beziehungen in Ostasien: Theorie und Empirie. *Südostasien aktuell : journal of current Southeast Asian affairs*, 26(3), 5-53. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-336416>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Studie

Demokratisierung und zivil-militärische Beziehungen in Ostasien: Theorie und Empirie

Aurel Croissant und David Kühn

Abstract

In Ostasien vollzog sich die dritte Demokratisierungswelle vorwiegend in Staaten, in denen das Militär in der Vergangenheit eine herausragende politische Rolle spielte. In diesem Beitrag gehen die Autoren der Frage nach, wie und mit welchen Erfolgen es demokratischen Regierungen in der Region gelungen ist, die zivile Kontrolle über die Streitkräfte zu institutionalisieren und so ihre effektive Herrschaftsgewalt zu sichern. Ausgehend von Erkenntnissen der jüngeren Demokratisierungsforschung und Militärsoziologie entwickeln die Autoren einen theoretischen Analyserahmen, der die Institutionalisierung ziviler Kontrolle als Ergebnis von strategischen Akteursentscheidungen konzeptualisiert. Die anschließende empirische Analyse zeigt, dass die demokratischen Regierungen in der Region zum Teil noch immer erhebliche Einschränkungen ihrer effektiven Herrschaftsgewalt hinnehmen müssen. Darüber hinaus sind offene Militärintervention und das Entstehen neuer Militärregime weiterhin realistische Entwicklungspfade der zivil-militärischen Beziehungen in Ostasien. (Manuskript eingereicht am 07.01.2007; zur Veröffentlichung angenommen am 05.03.2007)

Keywords: Zivil-militärische Beziehungen, Demokratisierung, Ostasien, Indonesien, Militär, Philippinen, Südkorea, Taiwan, Thailand

Die Autoren

Prof. Dr. Aurel Croissant lehrt Vergleichende Politikwissenschaft und Politische Theorie am Institut für Politische Wissenschaft der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg. Zu seinen jüngsten Veröffentlichungen gehören u. a. *Between Consolidation and Crisis. Elections and Democracy in Five Nations in Southeast Asia* (Münster: Lit Verlag 2006) und *The Politics of Death. Political Violence in Southeast Asia* (Münster, Lit Verlag 2006). Seine derzeitigen Forschungsschwerpunkte sind zivil-militärische Beziehungen, politische Gewalt und Terrorismus sowie Fragen der Demokratieentwicklung in Asien. Email: aurel.croissant@urz.uni-heidelberg.de.

David Kühn, M.A. ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg. Gegenwärtig arbeitet er an seiner Promotion zum Thema zivile Kontrolle der Streitkräfte in Taiwan und Südkorea. Seine Forschungsschwerpunkte sind zivil-militärische Beziehungen und Demokratisierung in Ostasien sowie die Politik Taiwans. Email: kuehn@uni-heidelberg.de.

Studie

Democratization and Civil-military Relations in East Asia: Theoretical Perspectives and Empirical Evidence

Aurel Croissant und David Kühn

Abstract

The recent wave of democratization in East Asia predominantly struck countries in which the armed forces had played a dominant political role under the authoritarian regimes. This article analyzes how and how successful governments in emerging East Asian democracies have crafted civilian control over the military. Starting from theoretical findings of recent research on democratic transition and in military sociology, the authors develop an analytical framework that conceptualizes the institutionalization of civilian control of the military as the result of strategic decisions made by rational actors. The following empirical analysis shows, that most of the emerging democracies in the region still have to cope with considerable constraints on their elected government's effective power to govern posed by the armed forces. Furthermore, open military intervention and the emergence of new military regimes are still realistic paths in the development of civil-military relations in East Asia. (Manuscript received January 7, 2007; accepted for publication March 5, 2007)

Keywords: Civil-military Relations, Democratization, East Asia, Indonesia, Military, Philippines, South Korea, Taiwan, Thailand

The Authors

Prof. Dr. Aurel Croissant teaches political science at the University of Heidelberg, Germany. His latest publications include the edited volume *Between Consolidation and Crisis. Elections and Democracy in Five Nations in Southeast Asia* (LitVerlag 2006) and *The Politics of Death. Political Violence in Southeast Asia* (Litverlag, 2006). His current research focus is on civil military relations, political violence and terrorism and democratic development in the Asia-Pacific. Email: aurel.croissant@urz.uni-heidelberg.de.

David Kühn, M.A. is lecturer at the University of Heidelberg's Institute for Political Science. His Ph.D. research is about crafting civilian control over the military in Taiwan and South Korea. His research interests are civil-military relations and democratization in East Asia, and Taiwanese politics. Email: kuehn@uni-heidelberg.de.

1 Einleitung

Die letzten drei Dekaden des 20. Jahrhunderts in Ostasien waren durch eine eigentümliche Ambiguität der Regimeentwicklung geprägt. Auf der einen Seite war es eine Periode nie gekannter demokratischer Dynamik. So kam es in den letzten 20 Jahren auf den Philippinen, in Thailand, Indonesien, Kambodscha, Südkorea und Taiwan zu Demokratisierungsprozessen. Auf der anderen Seite war die sogenannte Dritte Demokratisierungswelle (Huntington 1991) auch in Ostasien kein Siegszug des demokratischen Liberalismus. Kennzeichen der Demokratisierungswelle in der Region ist vielmehr das Aufkommen hybrider Regime, defekter Demokratien oder sogenannter Anokratien, also Mischsystemen in der Grauzone von voll entfalteter Demokratie und Autokratie (Croissant 2004a; Bünte 2006a).

Zugleich mehren sich die Zeichen, dass viele der jungen Demokratien in der Region in ernsten Schwierigkeiten stecken. Knappe und umstrittene Wahlausgänge und sich blockierende Mehrheiten in Exekutive und Legislative drohen in Südkorea, Taiwan und auf den Philippinen den politischen Prozess zu paralysieren. Die geringe Effizienz demokratischer Verfahren, das Ausbleiben von Lernprozessen unter den politischen Eliten und die Desillusionierung der Bürger hinsichtlich der Effektivität der demokratischen Verfahren, wie sie in Massenprotesten und den Ergebnissen vergleichender Umfragen zum Ausdruck kommen (Chang et al. 2006), wecken Befürchtungen, dass antidemokratische Akteure auf den Plan treten könnten.

In diesem Sinne markieren die Ereignisse vom September 2006, als sich Teile der thailändischen Streitkräfte gegen die zivile Regierung von Premierminister Thaksin Shinawatra erhoben, den Kulminationspunkt einer Entwicklung, welche die verhalten optimistischen Einschätzungen der Konsolidierungschancen junger Demokratien in der politikwissenschaftlichen Transformationsforschung zunehmend in Frage stellt. Darüber hinaus hat der jüngste Staatsstreich in Thailand nachdrücklich ein zentrales Herrschaftsproblem in Erinnerung gerufen, von dem Beobachter in den letzten Jahren annahmen, dass es an Dringlichkeit verloren habe: die Neuordnung der Beziehungen von ziviler Politik und Militär und die Unterordnung der Streitkräfte unter die Suprematie der zivilen Autoritäten.

Die Frage nach dem Verhältnis von politischer Führung und Streitkräften ist in Autokratien und Demokratien gleichermaßen von Bedeutung. Das grundlegende Dilemma besteht darin, dass Gesellschaften im Zuge ihrer funktionalen Ausdifferenzierung militärische Organisationen schaffen, um sich gegen äußere

Gefahren zu schützen. Um die ihm zugewiesene Aufgabe zu erfüllen, verfügt das Militär jedoch über Mittel der physischen Gewaltsamkeit, die die Möglichkeiten aller anderen gesellschaftlichen Gruppen übersteigen. Somit besitzen die Streitkräfte grundsätzlich das Potenzial, die effektive Herrschaftsgewalt ziviler Regierungen einzuschränken und den eigenen Willen gegenüber der Gesellschaft durchzusetzen (Kohn 1997:147).

Besondere Relevanz besitzt dieses Problem jedoch für den Übergang zur Demokratie und bei der Konsolidierung neuer Demokratien (Linz/Stepan 1996; Bruneau/Trinkunas 2006). Gerade in Asien vollzogen sich demokratische Systemwechsel überwiegend in Staaten, deren Streitkräfte über eine ausgeprägte Putschtradition sowie ein reichhaltiges Repertoire an Instrumenten und Strategien der politischen Intervention verfügen und die in der Vergangenheit immer wieder selbst nach Regierungsmacht gestrebt haben. Hier stellt sich das Problem der Durchsetzung ziviler Kontrolle über die Streitkräfte mit besonderer Schärfe.

Doch was ist zivile Kontrolle? Wie gehen junge Demokratien mit dieser Herausforderung um? Welche Auswirkungen hat dies auf die Entwicklung der Demokratie? Die Diskussion dieser drei Fragenkomplexe steht im Mittelpunkt unseres in sechs Abschnitte gegliederten Beitrags. Im ersten Abschnitt beschäftigen wir uns mit dem Problem der Definition von ziviler Kontrolle im Kontext demokratischer Transformation. Im zweiten und dritten Schritt entwickeln wir unseren theoretischen Bezugsrahmen für die Analyse zivil-militärischer Beziehungen in jungen Demokratien. Viertens diskutieren wir internationale Trends in den zivil-militärischen Beziehungen und verorten Ostasien darin. Im fünften Abschnitt fragen wir nach den Ursachen der divergierenden Trends ziviler Kontrolle in der Region. Im letzten Schritt fassen wir unsere Überlegungen in drei möglichen Entwicklungsszenarien zivil-militärischer Beziehungen zusammen.

2 Demokratie und zivile Kontrolle

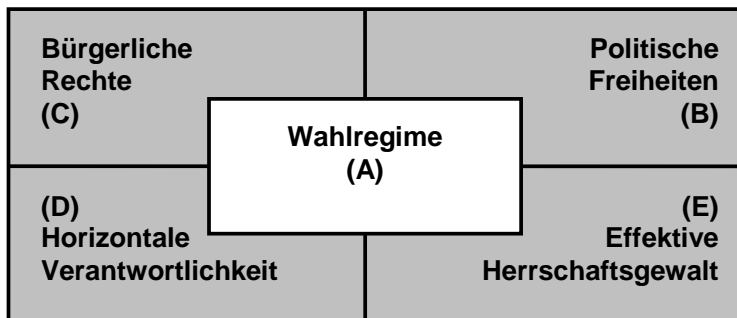
Ein Beitrag zur zivilen Kontrolle in demokratischen Transformationsprozessen muss zunächst zwei zentrale Konzepte klären: Demokratie und zivile Kontrolle.

2.1 Demokratie

Unser Demokratiebegriff orientiert sich am Konzept der „embedded democracy“, das jüngst von Wolfgang Merkel u.a. in die demokratie- und transformationstheoretische Debatte eingebracht wurde (Merkel et al. 2003). Die Vorstellung einer eingebetteten Demokratie beruht auf der Annahme, dass moderne Demokratien

komplexe Institutionenarrangements sind, die als ein Gefüge von Teilregimen zu begreifen sind (vgl. Abbildung 1).

Abb.1 Embedded Democracy



Quelle: Merkel et al. 2003.

Diese Teilregime enthalten charakteristische Komplexe von interdependenten Regeln, die jeweils unerlässliche Voraussetzungen für das Funktionieren der Demokratie darstellen. Demokratie kann so in insgesamt fünf Teilregime disaggregiert werden, die in wechselseitigem Bezug zueinander stehen und den Funktionsimperativen der übrigen Teilregime unterliegen. *Embedded* meint, dass die Funktionslogik eines Teilregimes durch die Einbettung in andere Teilregime zwar nicht aufgehoben, aber in bestimmte Bahnen gelenkt wird. Erst die Einbettung der einzelnen Institutionen und Mechanismen der Demokratie in ein Gesamtgeflecht institutioneller Teilregime macht eine neuzeitliche Demokratie funktionsfähig.¹

¹ Dem Wahlregime (Teilregime A) kommt in der Demokratie die Funktion zu, den Zugang zu den zentralen staatlichen Herrschaftspositionen über einen offenen Wettbewerb an das Wählervotum zu binden. Es nimmt unter den Teilregimen der „embedded democracy“ deshalb die zentrale Position ein, da die offene Konkurrenz um die zentralen Herrschaftspositionen die kardinale Differenz zur Autokratie darstellt. Die über Wahlen hinausgehenden politischen Partizipationsrechte (B) stellen das Anreizsystem für eine öffentliche Arena dar, also jene eigenständige politische Handlungssphäre, in der im Licht der Öffentlichkeit sowohl organisatorische als auch kommunikative Macht gebildet wird und die über kollektive Meinungs- und Willensbildungsprozesse die Konkurrenz um Herrschaftspositionen unterfüttert. Ihr institutioneller Kern sind die Rechte politischer

Im Konzept der „embedded democracy“ lässt sich der Problembereich der zivilen Kontrolle der Streitkräfte eindeutig im Teilregime der effektiven Regierungsgewalt (E) verorten. Dieses legt fest, dass Akteure wie das Militär oder andere machtvolle „Vetomächte“, die keiner demokratischen Verantwortlichkeit unterworfen sind, nicht die Verfügungsgewalt über bestimmte Politikbereiche besitzen. Dies erstreckt sich sowohl auf die Existenz so genannter reservierter Politikdomänen, also politische Materien, über die Regierung bzw. Legislative keine ausreichende Entscheidungsbefugnis verfügen, als auch auf die besondere Problematik einer unzureichenden zivilen Kontrolle über Militär und Polizei (Valenzuela 1992; Morlino 1998: 71ff.). Die effektive Herrschaftsgewalt demokratischer Autoritäten ist eine notwendige Implikation der „embedded democracy“, da es inkonsistent wäre, wenn die Gewählten nicht die wirklichen Herrschaftsträger wären.

2.2 Zivile Kontrolle

Wie lässt sich zivile Kontrolle konzeptualisieren? Man wird zunächst unterscheiden müssen zwischen ‚ziviler Kontrolle als Prozess‘ und ‚ziviler Kontrolle als Zustand‘. Von letzterem wird hier zunächst die Rede sein. Angelehnt an die Theoriebeiträge von Kemp und Hudlin (1992), Agüero (1995) und Feaver (1999, 2003) definieren wir zivile Kontrolle folgendermaßen:

Zivile Kontrolle beschreibt einen Zustand zivil-militärischer Beziehungen, in dem ausschließlich die zivilen Autoritäten politisch verbindliche Entscheidungen treffen und die Implementierung bestimmter Entscheidungen an das Militär delegieren, das im Rahmen seiner professionellen Domänen versucht, diese Entscheidungen im Interesse der Zivilen und entsprechend

Kommunikation und Organisation (Dahl 1971). Die bürgerlichen Freiheitsrechte (Teilregime C) stellen den Kern liberaler Rechtsstaatlichkeit der „embedded democracy“ dar. Sie sind individuelle Schutzrechte gegen den Staat. Dieser Teilbereich berührt die Frage der Herrschaftsreichweite bzw. des Herrschaftsanspruchs. Indem diese negativen Freiheitsrechte aus der Verfügungsgewalt demokratischer Mehrheitsentscheide herausgenommen sind, werden den Exekutiven und Legislativen Barrieren entgegengesetzt, die eine Tyrannei der Mehrheit und die Unterdrückung von Minderheiten verhindern. Horizontale Verantwortlichkeit (Teilregime D) bedeutet im Rückgriff auf O'Donnell (1994:61), dass gewählte Amtsträger über ein Netzwerk relativ autonomer Institutionen kontrolliert und auf ihr konstitutionell umrissenes, rechtmäßiges Handeln festgelegt werden können. Die horizontale Verantwortlichkeit der Gewalten beinhaltet die Rechtmäßigkeit des Regierungshandelns und dessen Kontrolle im Sinne einer relativen wechselseitigen Autonomie von Legislative, Exekutive und Judikative.

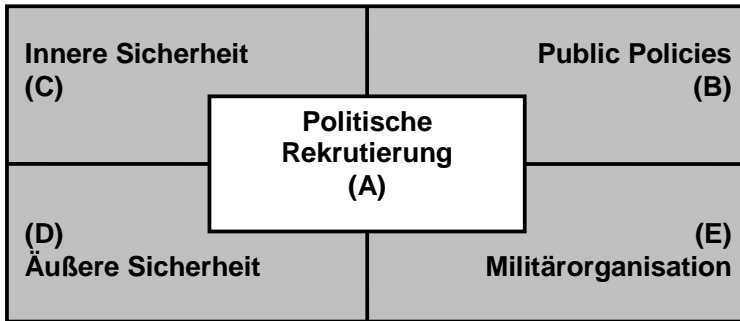
ihrer Vorgaben umzusetzen. Dabei besitzen allein die zivilen Autoritäten die Definitionshoheit darüber, wo die Grenze zwischen Politikformulierung und Politikimplementierung verläuft; sie besitzen die Kompetenz und die Kapazität, die Implementierung ihrer Entscheidungen zu kontrollieren und ihre Entscheidungen jederzeit zu revidieren. Sie besitzen die Sanktionsgewalt gegenüber dem Militär. Als Zustandsbeschreibung ist zivile Kontrolle ein graduelles Konzept, d.h. es können unterschiedliche Intensitäten ziviler Kontrolle unterschieden werden.

Im Unterschied hierzu umfasst zivile Kontrolle als *Prozess* alle Maßnahmen ziviler Autoritäten, die darauf abzielen, diesen Zustand herbeizuführen, zu vertiefen und zu erhalten. Im Einzelnen bedeutet dies (1) die Durchsetzung der ausschließlichen Entscheidungskompetenz der zivilen Führung, (2) die Schaffung von Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten zur Überwachung der Aktivitäten des Militärs im Rahmen der von den Zivilen getroffenen Delegation sowie (3) die Institutionalisierung dieser Möglichkeiten.

Ausgehend von dieser Begriffsbestimmung ist es möglich, das Konzept der zivilen Kontrolle in demokratischen Systemen weiter auszudifferenzieren. Dabei bauen wir auf Überlegungen von Colton (1979), Alagappa (2001) und Trinkunas (2005) auf und differenzieren das Konzept der zivilen Kontrolle in fünf Teilbereiche. Innerhalb dieser Teilbereiche vollzieht sich die Durchsetzung ziviler Kontrolle als analytisch trennbare, zeitlich sich überlappende und sich gegenseitig beeinflussende Sequenz von strategischen Interaktionsprozessen zwischen Zivilen und Militärs. Die verschiedenen Teilbereiche sind einander so zugeordnet, dass sie die potenziellen Problembereiche ziviler Kontrolle erfassen und in eine Wechselbeziehung zueinander stellen. So ist es möglich, Prozesse der zivilen Kontrolle in verschiedenen Teilbereichen isoliert sowie in ihrer Interdependenz zu analysieren und so deren demokratiestützenden oder demokratieschädlichen Entwicklungen zu erfassen.

A. Für die Konsolidierung junger Demokratien nimmt der Teilbereich der *Politischen Rekrutierung* eine zentrale Position ein, da das Prinzip der zivilen Kontrolle grundsätzlich darauf beruht, dass die politische Führung im Staat von zivilen Autoritäten ausgeübt wird. Kriterien für eine vollständige oder eingeschränkte zivile Kontrolle in diesem Bereich sind zum einen die punktuelle oder systematische Einflussnahme des Militärs auf die Besetzung der Staatsführung und konkrete Bemühungen aktiver Militärs um Spitzenpositionen, zum anderen institutionalisierte Vetorechte oder Prärogativen des Militärs wie Vorschlagsrechte, reservierte

Abb.2 Teilbereiche ziviler Kontrolle



Quelle: Merkel et al. 2003.

Kabinettsposten oder die Beeinflussung von Auswahlverfahren zur Besetzung von Positionen in der zivilen Staatsverwaltung.

B. Der Teilbereich der *Public Policies* berührt Prozesse der Politikentscheidung und Politikimplementierung außerhalb der Politikfelder Innere Sicherheit und Verteidigung, etwa Fiskal- und Wirtschaftspolitik, Außenpolitik, Entwicklungs- und Sozialpolitik sowie die alltägliche Regierungsarbeit. Militärische Teilhabe in diesem Bereich weist zwar nicht zwangsläufig auf die Dominanz der Militärs über die Zivilen hin. Allerdings besitzt die militärische Einflussnahme in diesem funktionalen Kernbereich des politischen Systems dann Brisanz, wenn sie zu einer Auslagerung einzelner Politikmaterien aus den zivilen Entscheidungsgremien führt sowie zur Verdrängung der nichtmilitärischen Strukturen durch militärische Parallelstrukturen, deren Handeln und Wirken keiner oder nur einer schwachen Kontrolle durch die zivilen Autoritäten unterliegt. Das mag der Fall sein, wenn das Militär autonom Außenpolitik, Entwicklungs- oder Wirtschaftspolitik betreibt, oder wenn Militärverwaltungen entstehen, die die Funktion ziviler Organe wie Provinzregierungen, Polizeiverwaltungen oder gar der Zivilgerichtsbarkeit übernehmen.

C. Weniger sensitiv ist der Bereich der *Inneren Sicherheit*. Junge und reife Demokratien weisen ihren Streitkräften – freilich in unterschiedlichem Maße – Aufgaben bei der Bewältigung von Naturkatastrophen, Polizei- und Grenzschutzarbeiten, Aufrührerkontrolle bis hin zur Bekämpfung von Aufständischen oder

Terroristen zu (Bredow 2003; Wilkinson 2005). Entscheidend für zivile Kontrolle in diesem Teilbereich ist die Frage, inwieweit die demokratisch gewählten Autoritäten oder die von ihnen ernannten zivilen Funktionsträger über die Reichweite, Dauer und Häufigkeit solcher Einsätze entscheiden und ob zivile Institutionen den militärischen übergeordnet sind und deren Aktivitäten effektiv kontrollieren.

D. Im Unterschied zu diesen „auxiliary capabilities“ (Feaver 1996), die den Streitkräften auch in reifen Demokratien eine breite Palette von Missionsprofilen eröffnen (Moskos 2000; Kaldor 2005), bildet der Bereich der *Äußerer Sicherheit* die funktionale Urdomäne der Streitkräfte und hier liegt ihre spezifische Expertise. Daher ist die Beteiligung des Militärs in diesem Teilbereich durch die Bereitstellung von Informationen, Planungskapazitäten und Empfehlungen zur Entscheidungsvorbereitung auch in reifen Demokratien ausgeprägt. Freilich ist zu fragen, wer die letztendliche Entscheidungskompetenz besitzt und ob die zivilen Autoritäten in der Lage sind, die Tätigkeit des Militärs auf diesem Feld zu beaufsichtigen oder Fehlverhalten zu sanktionieren.

E. Die Militärorganisation bildet den fünften Teilbereich ziviler Kontrolle. In seiner Studie über zivil-militärische Beziehungen Lateinamerikas differenziert Pion-Berlin (1992) diesen Bereich in verschiedene Entscheidungsfelder. Diese haben eine unterschiedliche Bedeutung für den Grad ziviler Kontrolle in einem demokratischen System, die von politischen Entscheidungsfragen mit genuin herrschaftsrelevantem Charakter bis hin zu organisationsinternen Aspekten mit ausschließlicher Binnenwirkung auf das Militär reicht. In jedem Fall ist jedoch die Frage zentral, wer die Grenze zwischen politisch relevanten und rein institutionellen Entscheidungsfeldern trifft – die zivilen Autoritäten oder die militärische Macht?

Demokratische zivile Kontrolle ist konsolidiert, wenn gewählte Autoritäten in diesen fünf Teilbereichen des politischen Prozesses Kontroll- und Sanktionsmechanismen erfolgreich institutionalisieren und diese Institutionen eine dauerhafte Machtverlagerung vom Militär auf die gewählten Autoritäten bewirken. Wovon dies abhängt und wie dies geschieht, diskutieren wir im nächsten Schritt.

3 Strategien ziviler Kontrolle und Kontexte strategischer Interaktion

Die Theorien zivil-militärischer Beziehungen geben widersprüchliche und lediglich partielle Antworten auf die Frage, warum es demokratischen Regierungen gelingt, ihr Militär zu kontrollieren. Als wirkungsträchtig haben sich beson-

ders die Professionalismustheorien von Samuel Huntington (1957) und Morris Janowitz (1971) erwiesen. Trotz ihrer Verdienste für die soziologische und politikwissenschaftliche Forschung lassen diese Ansätze erhebliche Erklärungslücken offen. Neben der widersprüchlichen Begründung des Kausalitätsverlaufs zwischen Professionalismus und ziviler Kontrolle wurde von Kritikern zu Recht darauf verwiesen, dass in Huntingtons Professionalismusverständnis die Analyseebenen der institutionellen Attribute des Militärs und der Wertestruktur der Offiziere verwischen (Stepan 1973). Zudem beschränkt sich die Reichweite professioneller Handlungen des Militärs in modernen Gesellschaften nicht, wie von Huntington angenommen, auf das Gewaltmanagement. Vielmehr kombiniert das moderne Militär in der Regel militärische und politische Fähigkeiten (Janowitz 1971:xi). Die Annahme eines politikfernen Militärs ist politikwissenschaftlich naiv, handelt es sich bei dem Militär doch um eine staatliche Organisation, die aufgrund ihres gesellschaftlichen Auftrags eng mit dem politischen System verbunden ist und die aufgrund ihrer spezifischen Expertise wie kaum ein anderer Akteur dazu prädestiniert ist, in bestimmten Politikfeldern Einfluss auf die Politikformulierung zu nehmen (Edmonds 1988:95). Zudem ist die Annahme soziologisch blind, da das Militär, wie jede andere bürokratische Organisation, eigene materielle und politische Interessen entwickelt, für deren Artikulation und Befriedigung es nach Zugang zum politischen System strebt (Nordlinger 1970). Die normative Theorie zivil-militärischer Beziehungen betrachtet daher die Existenz legitimer Eigeninteressen des Militärs als eine demokratietheoretisch nicht per se problematische empirische Tatsache (Burk 2002).

Selbst wenn man Janowitz' Annahme akzeptiert, dass zivile Kontrolle in einer Demokratie letztlich davon abhängt, dass das Militär dem Prinzip des zivilen Supremats normativ zustimmt und die zentralen Prinzipien, Ideen und Verhaltensnormen der liberalen Demokratie internalisiert hat (Bland 2001), müssen sich diese Werte, Orientierungen und Einstellungen im Verlauf der demokratischen Entwicklung erst herausbilden, durch Einübung durchgesetzt und immer wieder reproduziert werden (Herspring 2001). Über den makrosoziologisch argumentierenden Professionalismusansatz lässt sich jedoch nicht erklären, wie es zivilen Regierungen gelingt, ihrem Herrschaftsanspruch Geltung zu verschaffen und welche Folgen das für die Effektivität ziviler Kontrolle hat.

An dieser Leerstelle setzen neuere handlungstheoretische Ansätze an. Besonders hervorzuheben ist hier der vertretungstheoretische Ansatz von Peter Feaver (1996; 1999; 2003). Seine Modellierung zivil-militärischer Beziehungen als

Prinzipal-Agent-Verhältnis. hat den analytischen Vorteil, das neuralgische Problem ziviler Kontrolle in allen politischen Regimen ins Zentrum zu rücken: wie stellt der Prinzipal (hier: die demokratisch gewählten zivilen Autoritäten) sicher, dass der Agent (das Militär) in seinem Sinne handelt, statt die eigenen Interessen auf Kosten des Prinzipals zu verfolgen (Feaver 2003:65ff., Sowers 2005:388). Für die Analyse der zivil-militärischen Interaktionen entwickelt Feaver iterative Spiele, in denen die Handlungen von Prinzipal und Agent durch das gemeinsame Wissen über die Struktur, Kosten und wahrscheinliche Verteilung von Ergebnissen der Interaktion sowie andere Parameter ihrer Beziehungen geprägt ist (Feaver 1998; 2003:86-94).

Feavers elegantes Modell strategischer Interaktion kommt mit wenigen Parametern aus. Mit der spieltheoretisch angeleiteten Herausarbeitung der Bedeutung von Akteuren, ihren Wahrnehmungen, Interessen, Präferenzen und Strategien gelingt es, die *black box* des Professionalismus aufzuhellen (Burk 2002). In der Modellierung von Spielen zwischen Zivilen und Militärs vermag der Ansatz deren wechselseitige Interaktion nachzuzeichnen. Indem er den Blick dafür schärft, dass die strategische Wahl von Akteuren immer auch abhängig ist von der Wahrnehmung der strategischen Absichten der anderen Akteure, durchbricht der Ansatz den Determinismus älterer Professionalismusansätze. In ihm kommen das Handeln von Akteuren zur Sprache, die Interdependenz von Entscheidungen und Wahlhandlungen konfligierender und kooperierender Akteure.

Freilich beruht die Sparsamkeit der spieltheoretischen Modellbildung auf einer problematischen Reduktion der Komplexität zivil-militärischer Beziehungen. Zum einen sind die Verhandlungs- und Interaktionsprozesse zwischen Militär und demokratischen Autoritäten deutlich komplexer als dies in Feavers einfachem „Zwei-Spieler-Spiel“ modelliert wird (Burk 1998:459). Tatsächlich muss das „Metaspiel“ zwischen Prinzipal und Agent in gewaltenteilig verfassten Demokratien mit arbeitsteilig organisierten Streitkräften als ein recht unübersichtliches "Mehrebenenenspiel" (Putnam 1988) verstanden werden (Forster 2005). Zum anderen setzt Feaver die Anerkennung der zivilen Suprematie durch das Militär als gegeben voraus und nimmt an, dass zivile Regierungen jederzeit die Option haben, die Spielregeln der zivil-militärischen Beziehungen zu verändern (2003:57f.). Für etablierte Demokratien wie die USA, der Feavers Forschungsinteresse gilt, ist dies einleuchtend, in jungen Demokratien verfügen zivile Autoritäten allerdings häufig nur über einen eingeschränkten Spielraum, dem Militär jene politischen oder institutionellen Autonomien zu entziehen und dauerhaft selbst zu besetzen,

die die Streitkräfte im autoritären Regime innehatten (Hunter 1994:634).

Darüber hinaus führt die Exklusivität der spieltheoretischen Perspektive dazu, dass die Kontextfaktoren zivil-militärischer Interaktionen ausgeblendet werden und zivile Kontrolle gleichsam in einem historischen und sozialen Vakuum stattfindet (Bacevich 1998:452). Die erwarteten Kosten- und Nutzenberechnungen der Akteure werden auf Kontroll- und Bestrafungsinstrumente beschränkt, die Handlungspräferenzen der Akteure als exogen induziert betrachtet. Daher fehlt in Feavers Ansatz eine Systematik jener Faktoren, die die strategischen Entscheidungen der Akteure beeinflussen und auf ihre Präferenzen, Handlungskorridore und Entscheidungen einwirken. Zur Erklärung der zivil-militärischen Beziehungen und ihrer institutionellen Formen in jungen Demokratien ist eine systematische und theoretisch fundierte Heuristik jener Kontextfaktoren, die die Kosten-Nutzen-Relationen der zivilen und militärischen Akteure modellieren, jedoch unabdingbar.


3.1 Strategien der zivilen Kontrolle

Feavers Vertretungsmodell zivil-militärischer Beziehungen ist ohne Zweifel ein großer Wurf. Sein Nutzen liegt aber vor allem in der Analyse jener Probleme zivil-militärischer Beziehungen in etablierten Demokratien, die sich aus der Informationsasymmetrie zwischen Streitkräften und zivilen Autoritäten im Bereich der Militär- und Sicherheitspolitik ergeben. Für die Untersuchung der umfassenderen Problemstellungen ziviler Kontrolle in demokratischen Transformationsprozessen bedarf es jedoch eines alternativen theoretischen Zugriffs. Wir sehen diesen im Bereich des historisch informierten „akteurzentrierten Institutionalismus“, wie er von Fritz Scharpf und Renate Mayntz (1995; 2000) vorgeschlagen wurde und in der politikwissenschaftlichen Transformationsforschung zunehmend Anwendung findet. Er erscheint uns für die Analyse ziviler Kontrolle in jungen Demokratien als die fruchtbarste „Forschungsheuristik“ (Mayntz/Scharpf 1995:40), da er zwar den Blick auf das Handeln von Akteuren richtet, jedoch den Zusammenhang von Regelsystemen, Akteuren und Handeln betont. Er löst sich von der verengten *Rational-Choice*-Perspektive des vertretungstheoretischen Ansatzes und kann sowohl Veränderungen des Akteursverhaltens wie der institutionellen Regelungen erkennen.

Dabei gehen wir davon aus, dass zivile Kontrolle in jungen Demokratien davon abhängt, ob es zivilen Akteuren über kurz- und mittelfristige Strategien gelingt, Institutionen zu etablieren, die das Handeln des Militärs an die grundlegenden

politischen Prinzipien und Regeln der Demokratie binden und das politische Engagement des Militärs beschränken. Im Rückgriff auf die Vorarbeiten von Trinkunas (2005) lassen sich sechs Handlungsstrategien unterscheiden, mit denen zivile Regierungen in jungen Demokratien versuchen, ihre Autorität gegenüber dem Militär durchzusetzen und die Einrichtungen der zivilen Kontrolle einzuführen oder zu stärken. Sie unterscheiden sich im Hinblick auf die eingesetzten Instrumente und Mechanismen, hinsichtlich ihrer Robustheit sowie mit Blick auf ihre Wirkung auf die Funktionsweise der Demokratie. Natürlich handelt es sich hierbei um eine analytische Unterscheidung – in der Realität ist anzunehmen, dass demokratische Autoritäten auf einen Strategiemix zurückgreifen:

Abb.3 Handlungsstrategien ziviler Autoritäten

Strategie	Härtegrad	Wirkung auf demokratische Konsolidierung
Beschwichtigung	Weich  Hart	Kurzfristig förderlich; langfristig problematisch
Beaufsichtigung		Kombiniert mit Sanktion förderlich
Negative Auswahl		Kurzfristig förderlich; langfristig problematisch
Politische Sozialisation		Kurzfristig problematisch; langfristig förderlich
Gegengewichte		Problematisch
Sanktionierung		Kombiniert mit Beobachtung förderlich

Quelle: Eigene Darstellung.

Beschwichtigung. Im Austausch für politisches Stillhalten gewähren zivile Autoritäten dem Militär institutionelle Vorrechte. Diese reichen von der Straflosigkeit für Menschenrechtsverletzungen unter dem autoritären Regime über den Erhalt paralleler Strukturen oder eine garantierte Rolle der Streitkräfte in den Geheimdiensten, im Bereich der Inneren Sicherheit, der Produktion von Rüstungsgütern sowie der Entwicklungs- und Außenpolitik bis zum Verzicht auf zivile Einflussnahme in militärische Belange der Organisation, Ausbildung und Ressourcenverwendung. Die zivilen Autoritäten bieten dem Militär also „Vertragsanreize“ (Feaver 2003), die darauf zielen, direkte Interventionen überflüssig zu machen, da die materiellen und politischen Interessen des Militärs geschützt und gefördert werden. Hinsichtlich der Institutionalisierung ziviler Kontrolle in jungen Demokratien sind Beschwichtigungsstrategien jedoch problematisch. Offensichtlich handelt es sich hierbei um die schwächste Strategie, da sie implizit oder explizit den Verzicht auf tiefer reichende Kontroll- und Sanktionsmaßnahmen einschließt. Sie begründet keine stabile Loyalitätsbeziehung zwischen Offizieren und zivilen Politikern, sondern bewahrt bestehende Prärogativen des Militärs oder erweitert sie gar (Trinkunas 2005:10). Damit fördert sie die Verfestigung einer „defekten Demokratie“ (Merkel et al. 2003), in der das Militär als eine außerhalb des demokratischen Spiels stehende, autonome und unkontrollierte Macht den gewählten Repräsentanten die Grenzen des Handelns diktiert.

Beaufsichtigung. Diese Strategie umfasst Handlungen der zivilen Autoritäten, die darauf abzielen, Mechanismen und Instrumente der Beobachtung militärischer Aktivitäten zu institutionalisieren, welche die Informationsasymmetrie zwischen Zivilen und Militär verringern. Die Bandbreite der Maßnahmen reicht von der Schaffung bürokratischer Organe der Daueraufsicht innerhalb der Streitkräfte, über die Stärkung parlamentarischer Aufsichtsgremien und die „Zivilisierung“ bestehender Institutionen, die Verbesserung der Beobachtungskapazität ziviler Bürokrationen und die Institutionalisierung von Beschwerdeverfahren im Militär bis hin zur Koordination von staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen sowie der Förderung zivilgesellschaftlicher Kapazitäten zur Überwachung des Militärs (Feaver 2003; Cottey et al. 2002). Gemeinsam ergeben sie ein Frühwarnsystem, das die verantwortlichen Zivilisten über das Innenleben der Streitkräfte informiert (Feaver 1999:229). Diese Informationen können genutzt werden, um einer Intervention der Streitkräfte zuvorzukommen oder die Kosten militärischer Insubordination zu erhöhen. Zwar kann Beaufsichtigung alleine die Subordination des Militärs nicht erzwingen, da die Sanktionsmöglichkeiten fehlen. Allerdings

ist anzunehmen, dass bereits die Überwachung von außen und die Möglichkeit einer Entdeckung militärischen Fehlverhaltens handlungsleitende Wirkung hat.

Negative Auswahl. Diese Strategie zielt darauf ab, die zivile Kontrolle durch politische Einflussnahme auf die Besetzung militärischer Führungspositionen zu stärken und so die „Disposition“ (Finer 1962) der Streitkräfte zur Intervention gegen die zivilen Autoritäten zu schwächen. Es werden jene Offiziere in Schlüsselpositionen befördert, von denen die zivilen Autoritäten annehmen, dass sie eine loyale Einstellung zur demokratischen Ordnung haben. Diese Strategie zielt nicht auf die „Depolitisierung“ der Streitkräfte bzw. ihre „Professionalisierung“ im Sinne Huntingtons (1957). Vielmehr ähnelt sie seiner „subjektiven Kontrolle“, da Posten nicht nach funktionalen, sondern nach politischen Kriterien besetzt werden. Aufgrund der relativ geringen Transaktionskosten sowie (noch) fehlender Alternativen greifen zivile Autoritäten gerade in schwach institutionalisierten Herrschaftsordnungen auf diese Strategie zurück (Migdal 1988:214-226). Allerdings wirft sie Probleme auf, die in der Vertretungstheorie als „falsche Auswahl“ und „ex-ante-Opportunismus“ diskutiert werden: Da Kandidaten wissen, dass ihre politische Einstellung ein Auswahlkriterium darstellt, bestehen perverse Anreize, opportunistisch zu handeln und die eigene politische Einstellung zu verschleiern. Auch besteht die Möglichkeit, dass die Bevorzugung einzelner Teile des Militärs die Neutralität des Offizierskorps gefährdet, insbesondere wenn sie nicht nur am Kriterium der Akzeptanz des zivilen Primats orientiert, sondern an askriptive Merkmale oder weltanschauliche Orientierungen gekoppelt ist, oder von Teilen des Militärs als Instrument der Machtarrondierung einzelner Akteure interpretiert wird.

Politische Sozialisation. Diese Strategie umfasst Maßnahmen, die darauf abzielen, die historisch gewachsenen Traditionen, die Organisationskultur und die normativen Leitbilder und Vorstellungen von der politischen Rolle und gesellschaftlichen Stellung des Militärs zu beeinflussen, um die normative Akzeptanz der demokratischen Grundordnung zu stärken. Die hierbei eingesetzten Instrumente reichen von der Reform von Inhalten und Strukturen militärischer Ausbildung bis hin zur Reorganisation von Führungsstrukturen und -prinzipien. Freilich sind von dieser Strategie eher mittel- bis langfristig Effekte zu erwarten, was ihren kurzfristigen Nutzen für die Durchsetzung ziviler Kontrolle einschränkt. Auch greift sie tief in die Organisationskultur und Traditionsbestände der Streitkräfte ein. Dies bietet großes Potential für Widerstände gegen die von Zivilen diktierten Normen und Leitbilder, besonders, wenn der interne Zusammenhalt

und das militärische Selbstbild nicht durch Krisen erschüttert wurden. Drittens muss diese Strategie, mehr noch als andere Kontrollmethoden, eingebettet sein in ein funktionierendes Netz flankierender Strategien, da vielfältige Möglichkeiten bestehen, wie die Implementierung ziviler Vorgaben blockiert werden kann.

Stärkung von Gegengewichten. Hierunter fallen Versuche ziviler Autoritäten, die internen Konflikte der Streitkräfte sowie Rivalitäten zwischen den Sicherheitsorganen für eine Stärkung der eigenen Position zu nutzen. Die Förderung von Gegengewichten reicht von der wechselnden finanziellen Bevorzugung einzelner Teilstreitkräfte bis hin zur Bildung alternativer bewaffneter Verbände (z.B. paramilitärischer Polizeieinheiten, Sondereinheiten des Innenministeriums und einzelner Geheimdienste, einer Präsidentengarde oder von Milizen). Obwohl diese Strategie eine deutlich schärfere Abgrenzung der Entscheidungsbereiche ermöglicht, besteht die Gefahr, dass die bewusste Instrumentalisierung der militärinternen Differenzen die Leistungsfähigkeit der Streitkräfte untergräbt. Zudem verschärft diese Strategie die von Feaver diskutierte Problematiken, da sie die Zahl der möglichen Agenten potenziert.

Sanktionierung ist die robusteste Strategie. Sie stellt die Folgebereitschaft der Offiziere gegenüber den zivilen Autoritäten sicher, indem Loyalität zur Demokratie und ihren Repräsentanten positiv, Insubordination hingegen negativ sanktioniert wird. Das Instrumentarium reicht von der Belohnung loyaler beziehungsweise der Entlassung illoyaler Offiziere, über die Rechtsprechung der Zivil- und Militärgerichte und den Einsatz militärinterner Geheim- und Sicherheitsdienste bis hin zu summarischen „Säuberungen“ der Streitkräfte (Herspring 2001: 332; Trinkunas 2005:12). Der Unterschied zur Strategie der negativen Auswahl besteht darin, dass die negative Auswahlstrategie darauf abzielt, durch die Auswahl der „richtigen“ Personen das Risiko von zukünftigem Fehlverhalten des Militärs zu minimieren. Die Sanktionsstrategie zielt hingegen darauf, durch die Institutionalisierung von Strafmechanismen aktuelles Fehlverhalten zu bestrafen und damit zukünftig unwahrscheinlicher zu machen.

3.2 Strukturfaktoren zivil-militärischer Beziehungen

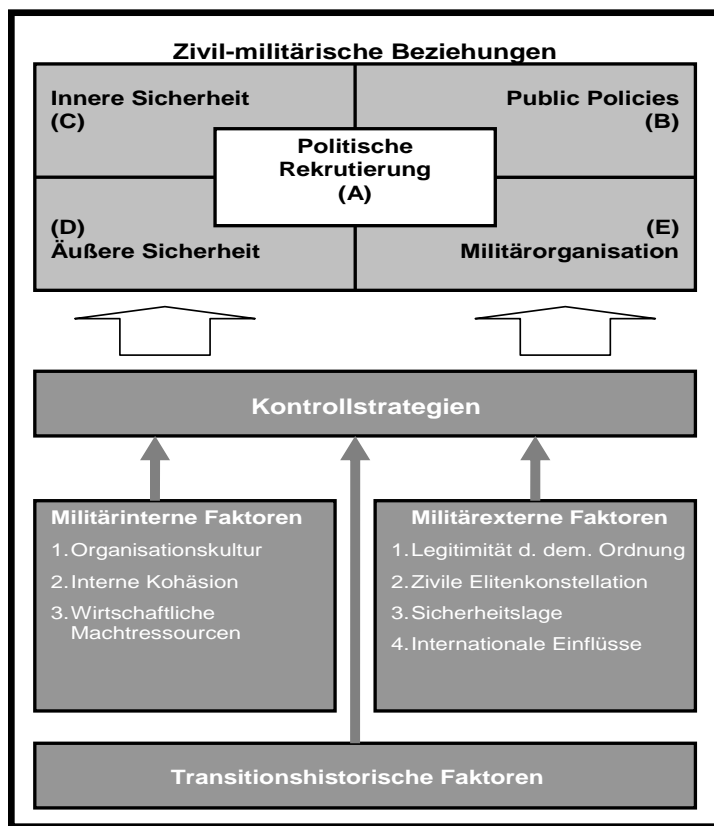
Freilich ist der Blick auf die Kontrollstrategien ziviler Akteure zur Analyse zivil-militärischer Beziehungen in demokratischen Transformationsprozessen nicht ausreichend. Wie bei allen anderen akteurs- oder interaktionszentrierten Ansätzen bleiben die Gründe, warum sich zivile Akteure für bestimmte Strategiewahlen entscheiden, modellexogen. Wie Mayntz und Scharpf (1995:43) aus der Perspek-

tive der Politikfeldforschung betonen, muss die Analyse von Akteurshandeln eingebettet werden in eine Diskussion der ermöglichenden und einschränkenden Kontextfaktoren. Sie bieten den Akteuren Ressourcen und Handlungsschranken und beeinflussen ihre Kosten- und Nutzenkalküle. Nur über die Einbeziehung der situativen Kontextfaktoren lässt sich erklären, dass sich zivile Eliten für „schwächere“ Strategien entscheiden. Dabei nehmen wir an, dass zivile Akteure umso robustere Strategien anwenden können, je größer ihre relative Verhandlungsmacht ist.

Bislang fehlt in der Forschung eine systematische Konzeption zu den ermöglichenden und einschränkenden Faktoren, die den Kontext zivil-militärischer Aushandlungsprozesse definieren (Born 2002; Bland 2004). Stattdessen wurde wiederholt vorgeschlagen, pragmatisch vorzugehen und die Hypothesen der vorliegenden Ansätze zu einem integrativen Konzept zusammenzufassen (Alagappa 2001:41; Croissant 2004b). Bislang vorgelegte empirisch-vergleichende und theoretische Arbeiten legen die Annahme nahe, insgesamt drei Faktorenbündel zu unterscheiden: transitionshistorische, militärinterne und militärexterne Faktoren (vgl. Finer 1962; Smith/Welch 1974; Agüero 1995; Sundhausen 1998; Croissant 2002, 2004b; Merkel et al. 2003).

Im Sinne unseres theoretischen Zugriffs definieren diese Faktoren die Handlungssituation der Akteure, ihre „Handlungsorientierungen und Fähigkeiten“ (Scharpf 2000:95ff.) und prägen hierdurch die jeweiligen Handlungs- und Interaktionsmuster. Dabei beeinflussen transitionshistorische Faktoren die Grundbedingungen der zivil-militärischen Interaktionsprozesse, determinieren ihren Ausgang jedoch nicht. Stattdessen wirken militärendogene Faktoren auf die Disposition und Fähigkeit des Militärs zur Aufrechterhaltung oder Ausweitung seiner Autonomierechte ein, während militärexogene Faktoren die Anreize, Möglichkeiten und Fähigkeiten der zivilen Seite zur Beschränkung der militärischen Prärogativen definieren. Diese Faktorenbündel prägen nicht in allen Gesellschaften mit gleicher Gewichtung und auf die gleiche Art die Entwicklung zivil-militärischer Beziehungen. Das Zusammenwirken transformationshistorischer, militärinterner und -externer Faktoren konstituiert aber die entscheidenden Parameter für die effektive Durchsetzung des Kontrollanspruchs ziviler Regierungen über die Streitkräfte.

Abb.4 Strukturfaktoren, Teilbereiche und Strategien ziviler Kontrolle



Quelle: Eigene Darstellung.

3.2.1 Transformationshistorische Faktoren

Wie Transformationsprozesse im Allgemeinen sind auch die Dynamiken zur Durchsetzung ziviler Kontrolle pfadabhängig. So ergeben sich aus dem *Typ des Vorgängerregimes* und dem spezifischen *Transformationsmodus* erhebliche Weichenstellungen für die Interaktionsprozesse zwischen zivilen und militärischen Akteuren. Sie prägen als „weight of history“ (Kuhlmann/Callaghan 2000:5) die Problemlasten, Ressour-

cenverteilungen und Prozesse der Institutionenbildung während der Transition (Agüero 1998:386ff.; Huntington 1991:231ff.). Für den Einfluss des Regimetyps auf die zivil-militärischen Beziehungen ist entscheidend, ob und inwieweit das Militär Teil der autoritären Regimekoalition war und wie stark die militärischen Prärogativen institutionalisiert waren.

Besondere Relevanz erhält der Typus des autoritären Vorgängerregimes durch die Filterwirkung des Transitionsmodus. Vor allem in von den alten Regimeeliten kontrollierten Übergängen von Militärregimen oder „quasi-zivilen“ Militärregimen (Finer 1962) zur Demokratie ist die Chance hoch, dass den Streitkräften umfangreiche Handlungsressourcen erhalten bleiben. Von besonderer Bedeutung ist auch, ob unter den neuen demokratischen Bedingungen die Streitkräfte weiterhin einen direkten personellen oder institutionalisierten Zugriff auf relevante Entscheidungsprozesse haben (Agüero 1995:35ff.). Gleichwohl können solche Konstellationen mittel- bis langfristig auch eine positive Wirkung auf das Verhältnis von ziviler Politik und Militär entfalten. Die Wahrung der eigenen Ressourcenbasis und die gesicherte Präsenz in den Entscheidungspositionen des demokratischen Regimes bieten Militärs gerade in den Anfangsjahren der Demokratie starke Anreize, auf Strategien der offenen Intervention in den politischen Bereich zu verzichten. Wenn sich die demokratischen Institutionen als geeignet erweisen, die Interessen der Streitkräfte effektiv zu schützen (etwa weil drängende Probleme wie die Frage der Straflosigkeit für Verbrechen und Fragen der korporativen Autonomie des Militärs vertagt werden), bestehen unter Umständen die Voraussetzungen dafür, dass das Militär die Wiedererrichtung eines autoritären Regimes aus Rationalitätsgründen als zu wenig gewinnversprechend ablehnt.

3.2.2 Militärendogene Faktoren

Endogene Faktoren – Ideologie und Organisationskultur, organisatorische Kohäsion sowie ökonomische Machtressourcen und Interessen – beeinflussen maßgeblich die Disposition und Fähigkeit des Militärs zur Verteidigung seiner Autonomie gegenüber zivilen Kontrollversuchen. Die *militärinterne Ideologie und Organisationskultur* ist dann günstig für die Durchsetzung ziviler Kontrolle, wenn sie die politische Neutralität des Militärs zur handlungsleitenden Norm erhebt, die Reichweite des professionellen Zuständigkeitsbereichs der Streitkräfte eng begrenzt (Stepan 1973; Fitch 1998), die Loyalität der Streitkräfte nicht an ein abstraktes nationales Interesse bindet, sondern vielmehr an die legitime demokratische Verfassungsordnung (Stepan 1973) und die illegale politische Intervention

nicht zum organisationskulturell akzeptablen Instrumentarium des Offizierskorps gehört (O’Kane 1987; Lee 2005).

Organisatorische Kohäsion ist für kollektive Akteure maßgeblich für die Durchsetzung ihrer Interessen. Erst sie erlaubt kollektiven Akteuren wie dem Militär die Formulierung klarer Präferenzordnungen. Mit Blick auf ihre relative Verhandlungsstärke sind kollektive Akteure immer dann besonders konfliktfähig, wenn hohe interne Kohäsion gegeben ist (Scharpf 2000:96ff.; Tsebelis 2002:38ff.). Übertragen auf zivil-militärische Interaktionsprozesse wird die Durchsetzung ziviler Kontrolle begünstigt, wenn die Kohäsion des Militärs durch interne Gruppenbildung und Konflikte geschwächt wird. Übertragen auf zivil-militärische Interaktionsprozesse wird die Durchsetzung ziviler Kontrolle erleichtert, wenn die Fähigkeit des Militärs zur Formulierung eigener politischer Positionen durch interne Fakkionalisierung geschwächt wird: Während diese auf der Seite der militärischen Eliten die Wahrnehmung eigener politischer Handlungsfähigkeit verringert, erhöhen sich die Ansatzpunkte für „Gegengewichts“-Strategien ziviler Akteure (Agüero 1995:30f., Trinkunas 2005:9).

Schließlich beeinflusst die Verfügungsgewalt des Militärs über *ökonomische Machtressourcen* die zivil-militärischen Beziehungen in zweifacher Hinsicht: Erstens wird die Durchsetzungsfähigkeit ziviler Autoritäten geschwächt, wenn das Militär über eigene Einnahmequellen verfügt, die der diskretionären Verfügungsmacht nichtmilitärischer Akteure entzogen sind und so die Möglichkeiten für finanzielle Sanktionsmöglichkeiten der zivilen Autoritäten einschränken (Ball 1981). Zweitens erzeugen wirtschaftliche Beteiligungen des Militärs neue kollektive oder private Interessen, die die Streitkräfte kollektiv oder einzelne Gruppen im Militär dazu motivieren, sich ziviler Kontrolle zu widersetzen, um die eigenen Einnahmequellen vor dem Zugriff der demokratisch legitimierten Autoritäten zu schützen (Nordlinger 1977).

3.2.3 Militärexterne Faktoren

Typische exogene Faktoren sind die Zustimmung der Bürger zur Demokratie bzw. die Ablehnung alternativer Herrschaftsentwürfe, die Zustimmung und Unterstützung der zivilen Eliten zum demokratischen Regime und dem Prinzip der politischen Neutralität des Militärs, die Stärke und Rolle der Zivilgesellschaft, die Sicherheitslage sowie internationale Einflüsse.

Können sich zivile Autoritäten und das demokratische Regime einer hohen *Zustimmung in der Bevölkerung* erfreuen und besteht in der Gesellschaft Konsens,

dass politische Führung eine Sache demokratisch legitimierter Zivilisten ist, stärkt dies die Position ziviler Regierungen gegenüber dem Militär und erleichtert die Institutionalisierung ziviler Kontrolle (Sundhaussen 1998:340). Die von Militärs am häufigsten für politische Interventionen vorgebrachte Begründung lautet, dass die demokratisch gewählte Regierung unfähig und ineffektiv sei, innenpolitische Krisen zu lösen und Bedrohungen der inneren Sicherheit zu bekämpfen (Crouch 1985:294). Tatsächlich zeigen zahlreiche Beispiele, dass virulente innerstaatliche Konflikte kritische Zeitfenster für Militärinterventionen darstellen, da die Zustimmung der Bürger zur politischen Machtübernahme durch die Streitkräfte zunimmt. Umgekehrt wird der Handlungsspielraum für Militärs eingeschränkt, wenn das demokratische System als ökonomisch und sozial leistungsfähig wahrgenommen wird. Ist die zivile Regierung in der Lage, gute gesamtgesellschaftliche Steuerungsleistungen zu erbringen, so stärkt dies die empirische Legitimität des jungen demokratischen Regimes (Alagappa 1995:22). Dies gilt sowohl für die Sicherung wirtschaftlicher Wohlfahrtsgewinne als auch für genuin politische Leistungen wie die „Achtung grundsätzlicher bürgerlicher Freiheiten, die Bereitstellung eines funktionierenden Rechtssystems und die Möglichkeit freier politischer Betätigung“ (Merkel et al. 2003:208).

Bedeutsam für die Fähigkeit ziviler Regierungen in jungen Demokratien, den eigenen Kontrollanspruch auch gegen Widerstand des Militärs durchzusetzen, ist darüber hinaus die Konstellation von Interessen, Präferenzen und Handlungsoptionen innerhalb der *zivilen Eliten*. Zentral ist hier zunächst die Frage, ob ein demokratisches „elite settlement“ stattgefunden hat, das auch den Konsens darüber beinhaltet, dass zivile Akteure darauf verzichten, miteinander um die politische Unterstützung des Militärs zu konkurrieren und über das „Klopfen an die Kasernentore“ (Stepan 1988) das Militär in die politische Auseinandersetzung hineinzuziehen (Watts 2002). Darüber hinaus setzt eine erfolgreiche Institutionalisierung ziviler Kontrolle jedoch auch voraus, dass zivile Autoritäten überhaupt die Bereitschaft zeigen, sich aktiv für die Reform der zivil-militärischen Beziehungen und die Institutionalisierung ziviler Kontrolle einzusetzen. Freilich ist die Institutionalisierung ziviler Kontrolle kostenintensiv und wird häufig von den Wählern nicht belohnt, was Anreize an gewählte Politiker und politische Parteien setzt, dieser Aufgabe nur eine geringe oder keine Aufmerksamkeit zu widmen (Trinkunas 2005:14), insbesondere, wenn weder innerstaatlich noch regional oder international nennenswerte direkte Gefährdungen der nationalen Sicherheit zu erkennen sind. Darüber hinaus benötigen zivile Akteure zur effektiven Kon-

trolle über den Verteidigungssektor ein erhebliches Maß an militärspezifischer Expertise (Bruneau/Tollefson 2006; Forster 2005). Nur wenn zivile Autoritäten auch über die entsprechenden Kenntnisse, Fähigkeiten und Möglichkeiten zur Informationsgewinnung verfügen, können sie den komplexen und nicht selten intransparenten Bereich der Verteidigungspolitik effektiv kontrollieren.

Eine *aktive Zivilgesellschaft* kann sich im Prozess der Institutionalisierung ziviler Kontrolle positiv auf die Handlungskapazitäten ziviler Autoritäten auswirken, indem sie alternative Informationsquellen sowie Mechanismen der Aufsicht und Kontrolle bereitstellt und das gesellschaftliche Interesse an Fragen der Neuordnung zivil-militärischer Beziehungen sowie das Bewusstsein für Probleme der zivilen Kontrolle schärft. Zusätzlich zu dieser komplementären Informations- und Aufsichtsfunktion, mit der sie die in jungen Demokratien häufig unterentwickelten zivilen Strukturen stärken und dem mangelnden Interesse von Politikern und Wählern an diesen Fragen entgegenwirken kann (Hiscock 2003; Forster 2005), stellt die Zivilgesellschaft einen zusätzlichen Schutz gegen militärische Prärogativen bereit, indem sie öffentlichen Druck auf das politische System ausübt (Luckham 1991:11; Belkin/Schofer 2003:605).

Der Einfluss der *Sicherheitslage* auf die zivil-militärischen Beziehungen gehört zu den am häufigsten untersuchten Bereichen des Forschungsgebiets. Freilich fehlt es der Forschung auch hier an einer einheitlichen Bewertung der Auswirkungen bestimmter Problemkontexte auf die zivil-militärischen Beziehungen. Während Einigkeit besteht, dass die Bedrohung der staatlichen Souveränität durch konkurrierende, gewalttätige gesellschaftliche Gruppen grundsätzlich problematisch auf die Position ziviler Akteure wirkt, da sie deren Legitimität untergräbt und die Rolle derjenigen Akteure stärkt, die in Zeiten der politischen Instabilität Ordnung und Sicherheit gewährleisten können (Luckham 1971:15), divergieren die Einschätzungen zu den Auswirkungen externer Sicherheitsbedrohungen. Die ältere Forschung folgte in Anlehnung an die Garrison-State-These von Lasswell (1941) lange Zeit einer pessimistischen Einschätzung der Chancen ziviler Kontrolle unter Bedingungen externer Sicherheitsbedrohungen. Neuere Beiträge (Mares 1998; Desch 1999) hingegen präsentieren eine differenzierte Sichtweise. Sie bieten gute theoretische und empirische Argumente, dass externe Bedrohungsszenarien – sofern sie nicht durch interne Bedrohungen ergänzt werden – die Durchsetzung ziviler Kontrolle eher erleichtern. Zum einen wird die Aufmerksamkeit und Energie des Militärs nach außen gelenkt. Der „Rally-round-the-flag“-Effekt überdeckt Differenzen in Werten, Wahrnehmungen und Interessen zwischen

zivilen Politikern, dem Militär und unter Umständen auch der Gesellschaft und mag deren Destabilisierungspotenzial zumindest zeitweise dämpfen; zum anderen bestehen harte Anreize für Politiker und gesellschaftliche Akteure, starke bürokratische und zivilgesellschaftliche Strukturen im Bereich der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik aufzubauen sowie die Informationsasymmetrie zwischen Zivilen und Militärs zu verringern. Mit anderen Worten: Die gesellschaftliche Aufmerksamkeit für Fragen zivil-militärischer Beziehungen wächst und es lohnt sich für Parteien als rationale „vote-seekers“, Expertise zu entwickeln (Desch 1999).

Kaum erforscht wurde in der theoretischen und empirischen Forschung bislang die Wirkung anderer *internationaler Einflüsse* auf die zivil-militärischen Beziehungen in Transformationsstaaten. Die wenigen Studien in diesem Bereich deuten darauf hin, dass der gezielte Druck externer Akteure, der das Militär zum Rückzug aus politischen Ämtern und zur Akzeptanz demokratischer Kontrolle bewegen soll, die direkte Unterstützung für jene zivilen Akteure, die sich für demokratische Reformen des Sicherheitssektors einsetzen, oder der Entzug von Unterstützung für Gruppen, die das Militär für eigene politische Zwecke instrumentalisieren, vielerorts wirkungsträchtige Größen sind (Agüero 1998; Alagappa 2001:65; Whitehead 1996). Daneben existiert eine breite Palette möglicher externer Einflussnahmen eher weicher Natur, die von Effekten der Diffusion normativer Ideen und Leitbilder über die Unterstützung von Reformen der zivil-militärischen Beziehungen im Rahmen internationaler Programme zur Förderung von Good Governance und Demokratie (Bruneau/Trinkunas 2006) bis hin zur Einbindung nationaler Streitkräfte in regionale oder internationale Organisationen wie NATO und OSZE reichen.

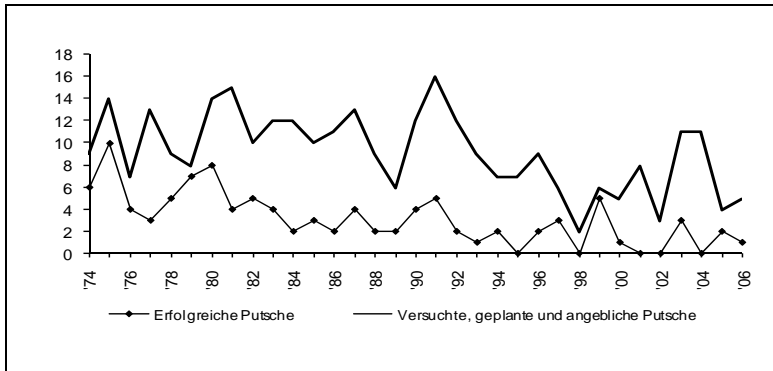
4 Internationale Trends in den zivil-militärischen Beziehungen

Auf der Grundlage dieser theoretischen Erörterungen wollen wir einige internationale Trends in den zivil-militärischen Beziehungen diskutieren und Ostasien in diesen Entwicklungen verorten. Vier Trends sind hervorzuheben.

Erstens scheint sich die Problematik militärischer Intervention in die zivile Politik in den letzten drei Dekaden entspannt zu haben. Kam es in den ersten drei Jahrzehnten nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs statistisch betrachtet im Mittleren Osten alle acht Monate, in Asien alle sieben, in Afrika alle drei und in Lateinamerika gar alle zweieinhalb Monate zu einem Putschversuch (vgl. Thompson 1973; Li/Thompson 1975), so hat die Häufigkeit von Militärputschen

seit Beginn der dritten Demokratisierungswelle (1974) stark nachgelassen. Je mehr Länder in den Sog der weltweiten Demokratiewelle gerieten, desto seltener wurden Putschversuche der Streitkräfte, wie unsere Auswertungen der Daten von Marshall (2005) und des Bank's Cross-National Time-Series Data Archive verdeutlichen:

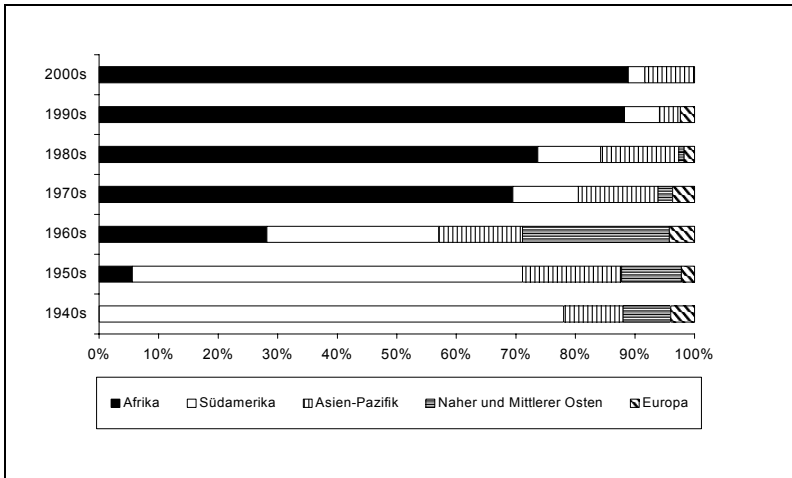
Abb.5 Putsche zwischen 1974 und 2006



Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Daten vom Marshall (2005) sowie Bank's Cross-National Time-Series Data Archive.

Freilich täuschen die Daten über die ambivalenten Entwicklungstrends in zahlreichen Staaten und Regionen hinweg. Denn *zweitens* bestehen signifikante regionale Unterschiede. West- und Osteuropa sind praktisch putschfrei. Auch im Mittleren Osten und in Lateinamerika hat die Putschneigung der Generäle deutlich nachgelassen. Hingegen stellen Militärinterventionen in Afrika (insbesondere Westafrika), aber auch in Asien weiterhin eine reale Bedrohung ziviler Herrschaft dar. Der Staatstreich in Bangkok vom September 2006 unterstreicht diese Einschätzung.

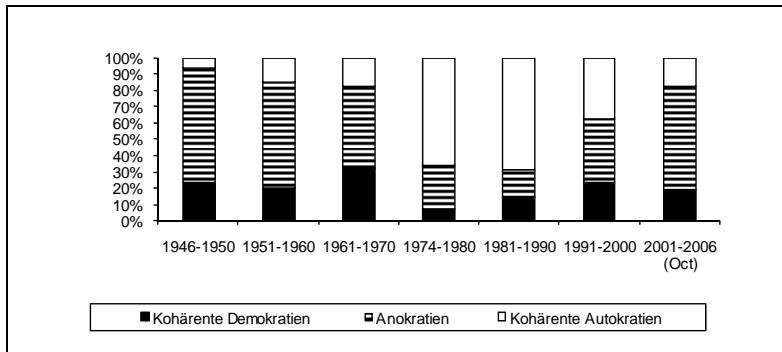
Abb.6 Coup d'états nach Regionen



Quelle: sie Abb. 5 sowie Li/Thompson (1975).

Drittens bestehen signifikante Unterschiede zwischen den Regimetypen. Zwar sind Putsche heute deutlich seltener als früher, allerdings gilt dies nur für jene Regimetypen, die Jagers und Gurr (1995) sowie Marshall und Gurr (2005) im Rahmen des Polity-IV-Projekts als „kohärente Demokratien“ bzw. „kohärente Autokratien“ bezeichnet haben. Hingegen ist das Putschrisiko in sogenannten Anokratien – Mischregimen, die autokratische und demokratische Regeln kombinieren, ohne eindeutig einer bestimmten Herrschaftslogik zu folgen – signifikant höher. Aufgrund ihres – in der Begrifflichkeit des Polity-Projekts – inkohärenten Regimecharakters sind diese Herrschaftsformen in besonderem Maße anfällig für Gefährdungen ihrer politischen Stabilität und den Einsatz von Gewalt im Inneren – sowohl gegen gesellschaftliche Opposition als auch gegen die eigene Regierung (Croissant/Schwank 2006). Dieser Befund deckt sich mit den jüngst vorgelegten Forschungsergebnissen von Collier und Hoeffler (2006:13-14) und relativiert ältere Ergebnisse etwa von O’Kane (1981, 1987).

Abb.7 Verteilung erfolgreicher und erfolgloser Militärputsche nach Regimetyp²



Quelle: Wie Abbildung 5 sowie Polity IV, <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity/showFiles.asp> [letzter Zugriff 15.12.2006].

Allerdings wird die Verletzlichkeit dieser Herrschaftssysteme für Störungen des labilen Gleichgewichts ziviler und militärischer Macht noch durch die Kombination des Regimefaktors und ökonomischen Faktoren verstärkt. Denn ein *vierter* Befund zu den Entwicklungstrends zivil-militärischer Beziehungen in den vergangenen drei Dekaden lautet, dass die Putschwahrscheinlichkeit mit

² Das Polity-IV-Projekt definiert ein politisches System entlang der Merkmale des Wettbewerbs in der politischen Beteiligung, der Regulierung politischer Partizipation, des Wettbewerbsgrads bei der Rekrutierung der Amtsinhaber, der Offenheit bei der Auswahl der Führung sowie der Barrieren der Entscheidungsgewalt. Abgebildet wird primär der institutionelle Charakter eines Regimes. Das Polity-IV-Projekt misst den Demokratiegehalt eines politischen Systems mit einer mehrdimensionalen Skala. Der Demokratie- und Autokratiegrad eines politischen Systems wird in zwei getrennten Messvorgängen bestimmt. Die Beobachtungswerte werden sodann zu einer von 0 bis 10 reichenden Demokratieskala und einer Autokratieskala gebündelt. Die Differenz beider Skalen ergibt den Polity-Index. Er reicht von 10 (voll entwickelte Demokratie) bis -10 (voll entwickelte Autokratie). Polity misst also das Ausmaß an demokratischen und autokratischen Merkmalen eines Systems zunächst getrennt, um dann einen eindimensionalen, die institutionelle Verfasstheit politischer Systeme betreffenden Index zu bilden. Politische Systeme mit Werten von +6 und mehr (Polity-Index) gelten als „kohärente Demokratien“, Systeme mit den Werten -6 und weniger als „kohärente Autokratien“. Regime mit einem Polity-Wert von -5 bis +5 gelten als „Anokratien“, d.h. Mischregime, die autokratische und demokratische Regeln kombinieren, ohne eindeutig einer bestimmten Herrschaftslogik zu folgen.

dem wirtschaftlichem Entwicklungsniveau eines Landes korreliert (vgl. auch Collier/Hoeffler 2006:14, 21): Je entwickelter ein Land wirtschaftlich ist, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass dort ein Militärputsch stattfindet oder erfolgreich sein kann. So lässt sich Przeworski et al.'s (1996, 2000) bekanntes Diktum, dass bestehende Demokratien ab Überschreiten einer von Przeworski (1996:41) präzise bei einem Pro-Kopf-Einkommen von 6,055 USD (Argentinien 1976) bestimmten Wohlstandsschwelle imprägniert sind und man erwarten kann, dass sie Bestand haben („come hell or high water“; ebd.:49), in abgewandelter Form auch auf die zivil-militärischen Beziehungen übertragen: In den vergangenen 60 Jahren kam es in keinem Land mit einem Pro-Kopf-Einkommen von mehr als 11,905 USD (Spanien 1981) zu einem Militärputsch. In keinem Land mit einem Pro-Kopf-Einkommen von mehr als 10,203 USD (Argentinien 1976) war ein Putsch erfolgreich. Von den insgesamt 256 gescheiterten oder erfolgreichen Militärputschen in den Jahren 1974-2006, für die uns Daten vorliegen, ereigneten sich 230 (89,8%) in Ländern mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als \$4.000, weitere 19 (7,4%) in Gesellschaften mit einem Pro-Kopf-Einkommen von \$4.000 bis \$8.000, jedoch nur sieben (2,7%) in Staaten mit einem Pro-Kopf-Einkommen von mehr als \$8.000.

Die besondere Putschanfälligkeit politischer Regime in der „Grauzone von Diktatur und Demokratie“ (Bendel et al. 2002) und wirtschaftlich weniger entwickelter Gesellschaften konvergieren dahingehend, dass im Jahr 2004 eine Risikogruppe von insgesamt 51 defekten Demokratien nach Zählung des *Bertelsmann-Transformation-Index* bzw. 43 Anokratien nach *Polity IV* existierte, deren Pro-Kopf-Einkommen (in internationalen Dollars zu Preisen von 2000) unterhalb der riskanten Einkommensschwelle lag. Für Asien lässt sich erkennen, dass alle jungen Demokratien in der Region außer Taiwan und Südkorea dieser Gruppe angehörten – auch Thailand, für das die Penn World Table Version 6.2 (Heston/Summers/Aten 2006) ein Pro-Kopf-Einkommen von 7274 USD (2004) ausweist.

5 Zivile Kontrolle in Ostasien

Wie lässt sich nun der Zustand ziviler Kontrolle in den ostasiatischen Transformationssystemen charakterisieren? Die Einordnung konkreter Fälle in das eingangs skizzierte Raster ziviler Kontrolle setzt die empirische Überprüfung der Kriterien zur Bestimmung der Reichweite und Intensität ziviler Kontrolle im Rahmen qualitativer, historisch-informierter instrumenteller Fallstudien voraus.

Abb.8 Regimetyp und Einkommensniveau

Pro-Kopf Einkommen	Regimetyp		
	Liberale Demokratien	Defekte Demokratien	Autokratien
Weniger als \$4.000		Bangladesch Indien Philippinen	<i>Kambodscha</i> Laos Myanmar Nepal Nordkorea <i>Pakistan</i> Vietnam
\$4.000 - \$8.000		Indonesien Thailand Sri Lanka	China
Mehr als \$8.000	Japan Südkorea Taiwan		<i>Malaysia</i> <i>Singapur</i>

Anm.: Regimetyp: Einordnung nach BTI (2006) für das Jahr 2005; Pro-Kopf-Einkommen in internationalen Dollars zu Preisen von 2000 für das Jahr 2004 nach World Penn Table 6.2 (Heston/Summers/Aten 2006). Kursiv: die politischen Regime werden im Polity-IVd-Datensatz nicht als Autokratien, sondern als Anokratien ausgewiesen.

Eine Durchsicht neuerer Einzelfall- und Vergleichsstudien erlaubt eine erste, noch unvollständige Annäherung an die empirische Topografie ziviler Kontrolle zu Beginn des 21. Jahrhunderts.

Abb.9 Teilbereiche ziviler Kontrolle in jungen Demokratien Ostasiens

	Südkorea		Taiwan		Thailand		Indonesien		Philippinen	
	1987	2004	1996	2004	1992	2004	1999	2004	1986	2004
Politische Rekrutierung	1	0	0	0	1	0	1	1	1	1
Public Policies	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1
Innere Sicherheit	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1
Äußere Sicherheit	1	1	1	0	1	0	1	1	0	0
Militärorganisation	1	0	1	0	1	1	1	1	0	1

Anm.: 1 = fehlende oder eingeschränkte Kontrolle; 0= institutionalisierte zivile Kontrolle.

Die Angaben in Abbildung 9 zeigen, dass der Grad ziviler Kontrolle in der postautoritären Phase nach Land und Teilbereich variiert. In Südkorea und Taiwan ist die zivile Kontrolle stärker ausgeprägt und das Militär verfügt über schwächere politische Prärogativen als auf den Philippinen, in Indonesien und Thailand. Disaggregiert nach Teilbereichen wird deutlich, dass Äußere Sicherheit und Militärorganisation sowie der Bereich der Inneren Sicherheit die neuralgischen Probleme ziviler Kontrolle darstellen. Zudem verweisen die Angaben auf den fragilen Zustand der zivil-militärischen Beziehungen in drei der fünf jungen Demokratien, in denen Defizite ziviler Kontrolle auch in den besonders herrschaftssensiblen Bereichen der politischen Rekrutierung und *public policies* bestehen.

Am weitesten vorangeschritten ist die Durchsetzung ziviler Kontrolle in Südkorea und Taiwan. Dabei profitierte die junge Demokratie in *Taiwan* schon in den Anfangsjahren von einer in zentralen Bereichen bereits im autoritären Regime gesicherten Dominanz der zivilen Institutionen über das Militär. Hier, wie auch in

Südkorea, ging die Institutionalisierung ziviler Kontrolle schrittweise vonstatten. So wurden die rechtlichen Grundlagen einer effektiven zivilen Aufsicht über die Teilbereiche der Militärorganisation sowie der Landesverteidigung erst mit dem Inkrafttreten des *National Defense Act* sowie des *Organization Act of the Ministry of National Defense* im Jahre 2002 geschaffen (Hung et al. 2003). Trotz eines heute noch bestehenden Übergewichts können die Streitkräfte auch den Bereich der Landesverteidigung nicht mehr dominieren, sondern müssen sich ihre Autorität mit Parlament und Staatspräsident teilen (Stokes 2006). Im Vergleich hierzu setzte die Entmilitarisierung der anderen Politikbereiche früher ein und verlief zügiger. Bereits Anfang der 1990er Jahre wurden die autonomen Entscheidungsbefugnisse des Militärs im Bereich der Inneren Sicherheit beendet. Auch im Teilbereich der *public policies* setzte sich der noch im autoritären Regime begonnene Trend zur Zivilisierung der Entscheidungsgremien und -prozesse fort; schon zu Beginn der letzten Dekade und damit noch vor Abschluss der Demokratisierung, war der Einfluss der Streitkräfte in diesem Bereich marginal. Im Bereich der politischen Rekrutierung konnten die zivilen Autoritäten den größten Vorteil aus den Hinterlassenschaften des autoritären Regimes ziehen; bereits im Einparteienregime der Kuomintang besaß die Partei die Dominanz in diesem Bereich (Fravel 2002). Mit dem Rückzug des ehemaligen Generalstabschefs und Premierministers Hau Pei-tsuns aus dem politischen Zentrum im Jahre 1993 waren die letzten Reste eines direkten militärischen Einflusses auf die politische Rekrutierung überwunden, so dass dieser Teilbereich fest in der Hand der zivilen Parteien liegt.

In *Südkorea* kam es in den Jahren 1987-88 zur Demokratisierung des politischen Systems. Die direkten und freien Präsidentschaftswahlen vom Dezember 1987 bildeten den Höhepunkt dieses Prozesses. Die Wahlen endeten mit dem Sieg von Exgeneral Roh Tae-woo, einem der Putschisten vom Dezember 1979 und dem designierten Nachfolger des autokratischen Präsidenten der Fünften Republik, Chun Doo-hwan. Dies erlaubte den Streitkräften, auch nach 1987 die eigenen organisatorischen, finanziellen und personellen Interessen zunächst gegen zivile Eingriffe abzusichern. Zwar unternahm die Regierung Roh in der zweiten Hälfte ihrer Amtszeit erste Schritte in diese Richtung (Moon/Kang 1995:185-186), von der Institutionalisierung ziviler Kontrolle über die Streitkräfte konnte jedoch in dieser Phase nicht die Rede sein. Institutionelle Reformen gingen nicht über den Bereich kosmetischer Veränderungen hinaus. Folglich war die politische Autonomie und Einflussnahme der Streitkräfte noch Anfang der 1990er Jahre

ausgeprägt (Saxer 2004).

Erst Präsident Kim Young-sam (1993-98) widmete der Reform der zivil-militärischen Beziehungen größere Aufmerksamkeit. Bereits kurz nach Amtsantritt begann die Regierung Kim Young-sam, die Streitkräfte und Sicherheitsdienste ihrer Kontrolle zu unterstellen. Eine konsequente Personalpolitik, das Aufdecken mehrerer Korruptionsskandale der Streitkräfte, die strafrechtliche Verfolgung der verantwortlichen Offiziere sowie die Auflösung verschiedener Geheimbünde innerhalb des Militärs trugen dazu bei, den politischen Einfluss der Militärs wirkungsvoll zu verringern (Paik 1994). Ihren Höhepunkt erreichte die Demontage des Militärs als politische Macht im Prozess gegen die Verantwortlichen für den Putsch von 1979/80. Weitere Reformmaßnahmen, auch unter der Nachfolgeregierung von Präsident Kim Dae-jung (1998-2002), trugen dazu bei, dass die traditionelle Suprematie des Militärs über die zivile Politik einem konsolidierten Muster zivil-militärischer Beziehungen gewichen ist. Allerdings besteht weiterhin ein Übergewicht des Militärs im Teilbereich der nationalen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik, da einerseits die Mitsprache- und Kontrollrechte der Legislative schwach sind und andererseits ehemalige Militärs in stärkerem Maße in Regierung und staatlicher Verwaltung präsent sind, als in den meisten etablierten Demokratien des Westens (Jun 2001:132-136).

Wesentlich problematischer verlief die Neuordnung der zivil-militärischen Beziehungen in den drei südostasiatischen Transformationsfällen. Ähnlich wie in Südkorea dominierte auch in *Thailand* bis zur Demokratisierung (1992) das Militär das politische System. Der Systemwechsel im Jahr 1992 verschob jedoch die Machtdifferenziale zwischen Generälen und zivilen Politikern zugunsten der zivilen Politik. Dies ließ sich gerade in jenen Bereichen erkennen, die in der Vergangenheit die Pfeiler der politischen Macht des Militärs bildeten: der Repräsentanz von Militärs in Regierung und Parlament sowie dem dichten Geflecht von Verfassungsbestimmungen, Gesetzen und ministeriellen Erlassen, das die internen Angelegenheiten des Militärs und die Verwendung des Verteidigungshaushalts der Kontrolle von außen entzog. Mit Chuan Leekpai übte von 1997 bis 2000 erstmals seit Anfang der 1970er Jahre ein Zivilist das Amt des Verteidigungsministers aus. Freilich beanspruchte das thailändische Militär weiterhin autonome Regelungskompetenzen in Bereichen der eigenen organisatorischen Belange, etwa bei Personalentscheidungen unterhalb der höchsten Kommandeurebene, der Ausbildung, Mannschaftsstärke und Größe der Teilstreitkräfte, der Wehrorganisation, nationalen Verteidigungspolitik bis hin zum Teilbereich der Inneren

Sicherheit (Ockey 2001; Croissant 2002). Wenngleich es der Regierung gelang, die obersten Kommandoränge mit „unpolitischen“ Offizieren zu besetzen, war die Neuordnung der zivil-militärischen Beziehungen keinesfalls abgeschlossen (Croissant 2002; Bünte 2000).

Unter der Regierung Thaksin (2001-2006) wurde die zivile Kontrolle der Streitkräfte vordergründig gestärkt. Allerdings veränderte sich der Zielpunkt – von der Durchsetzung demokratischer Kontrolle hin zur Stärkung der persönlichen Kontrolle des Regierungschefs über das Militär. McCargo und Ukrist haben diesen Paradigmen-Wechsel auf Seiten der zivilen Politik nachgezeichnet und im Kern neun Elemente dieser Politik herausgearbeitet (McCargo/Ukrist 2005:121-165): (1) die Kooptation zahlreicher ehemaliger Offiziere in Kabinett und Regierungsapparat, (2) das Knüpfen enger Verbindungen zwischen der Regierungspartei und aktiven Offizieren, (3) die Durchsetzung eigener politischer Vorstellungen des Regierungschefs auch in jenen Teilbereichen der Außenpolitik, die bislang als Domäne des Militärs galten (z.B. gegenüber Burma), (4) die Erfüllung von Forderungen des Militärs nach Neuanschaffung militärischen Geräts und einer besseren finanziellen Ausstattung bei gleichzeitig stärkerer persönlicher Kontrolle des Premierministers über die Mittelverteilung, (5) die Zentralisierung von Entscheidungsmacht im Amt des Premierministers, (6) der Aufbau eines umfangreichen Netzwerks von Unterstützern im Militär durch Berufung von Freunden sowie Verwandten auf Schlüsselpositionen in der Armee, (7) die Formierung einer machtvollen Clique im Militär durch die Berufung von Klassenkameraden des Premierministers aus der Abschlussklasse 10 der Militärkadettenschule, (8) die Einflussnahme auf Radio- und Fernsehsender des Militärs und Kontrolle über das Management der Sender sowie (9) die Verteilung der Erlöse aus der Privatisierung und Börsennotierung von Militärfirmen.

Der Versuch des Regierungschefs, die Kontrolle über die Streitkräfte als persönliches Machtinstrument zu nutzen, hatte verheerende Folgen für die zivil-militärischen Beziehungen. Wenngleich nicht der einzige Grund, trug diese Entwicklung zur tiefen Krise zwischen Regierung und Militär bei, die im September 2006 in dem Putsch von Teilen der Streitkräfte um den Oberbefehlshaber des Heeres, General Sonthi Boonyaratklin gipfelte (Bünte 2006b:4-5).

Anders als in Südkorea und Thailand musste die Demokratie auf den Philippinen nicht dem Militär abgerungen werden. Vielmehr konnten die Streitkräfte auf einen eigenen, wenn auch eher unabsichtlichen Beitrag zur Demokratisierung verweisen. In der verworrenen politischen Lage nach den Präsidentschaftswahlen

vom 7. Februar 1986 kam es am 14. Februar zu einem Putschversuch von Teilen des Militärs um Vizegeneralstabschef Fidel Ramos und Verteidigungsminister Juan Ponce Enrile. Der Putschversuch scheiterte, bildete aber den Auslöser für Massenproteste, die schließlich Präsident Marcos ins Exil nach Hawaii trieben (Timberman 1991:252).

Der philippinische Transitionsmodus behinderte die Institutionalisierung ziviler Kontrolle. Der abrupte Zusammenbruch der autoritären Herrschaft sowie die fragile Legitimitätsbasis der „Revolutionsregierung“ unter Präsidentin Corazon Aquino erzeugten ein politisches Klima, das von Teilen des Militärs als günstig zur Durchsetzung des eigenen Herrschaftsanspruchs perzipiert wurde. So sah sich die philippinische Demokratie in den ersten Jahren nach dem Fall der Autokratie einer Dauerbelagerung durch Teile des eigenen Militärs ausgesetzt. Zwischen Februar 1986 und März 1990 kam es zu acht Militärerhebungen (McCoy 2000:260). Erst die erfolgreiche Bekämpfung des kommunistischen Aufstands, weitreichende politische Zugeständnisse an die Streitkräfte, ihre Säuberung von loyalistischen Offizieren, die Besetzung von Schlüsselpositionen mit loyalen Gefolgsleuten der Regierung sowie die Stärkung der formalen Kommandostruktur bewirkten vordergründig eine Stabilisierung der zivil-militärischen Beziehungen in den 1990er Jahren. Von einer 'Zivilisierung' der Politik konnte jedoch nicht die Rede sein. Vielmehr zeichnete sich bereits unter Corazon Aquino eine Entwicklung ab, die in den Folgejahren noch an Dynamik gewann: Die Einbindung des Militärs in die Regierung durch die Vergabe von Kabinetts- und Verwaltungsposten an ehemalige Offiziere (Gloria 2003).

Allerdings wurde spätestens während der Auseinandersetzung um die Amtsenthebung von Präsident Estrada im Januar 2001 deutlich, dass sich das Militär zu einem der einflussreichsten Akteure der philippinischen Politik entwickelt hat, der sich seine Loyalität mit politischen Vor- und Mitspracherechten vergüten lässt. Wie im Februar 1986 an gleicher Stelle gegen Marcos, gab das Eingreifen der Streitkräfte für eine Seite den Ausschlag (Landé 2001). Bereits in den Monaten zuvor hatten der Präsident und die Opposition um die Gunst der Uniformierten geworben. Es waren dann nicht die Putschisten der Jahre 1986 bis 1990, sondern die Spitzen der Teilstreitkräfte selbst, die den Sicherheitsapparat aus der politischen Neutralität führten. Generalstabschef Angelo Reyes, Verteidigungsminister Orlando Mercado und die Oberkommandierenden der drei Waffengattungen kündigten dem Präsidenten den Gehorsam auf und machten damit klar, dass sich die Waagschale zugunsten der Opposition geneigt hatte. Das Eingreifen der

Militärführung entzog Interventionsplänen einiger Offiziere den Boden. Obwohl damit eine Militärerhebung klassischen Typs womöglich verhindert wurde, hat die wesentliche Mitwirkung des Militärs dieses offen zur *poder moderator* der philippinischen Demokratie aufgewertet.

Zwischenfälle wie die *Oakwood Mutiny* vom Juli 2003, als mehrere Hundert Soldaten gegen die Regierung von Präsidentin Gloria Arroyo meuterten, sowie die vorübergehende Verhängung des Kriegsrechts durch die Präsidentin im Februar 2006, um einen angeblich bevorstehenden Putschversuch von linken Offizieren zu verhindern, verdeutlichen, dass auch weiterhin nicht von einer effektiven zivilen Kontrolle auf den Philippinen gesprochen werden kann.

Unter den hier diskutierten Transformationsfällen ist *Indonesien* nicht nur die jüngste Demokratie, sondern hat darüber hinaus auch mit den schwierigsten Rahmenbedingungen zu kämpfen. Dies gilt gerade für die zivil-militärischen Beziehungen. Bis in die 1980er Jahre waren die Streitkräfte der Republik Indonesien (ABRI) neben dem Präsidenten und seiner Kamarilla die einflussreichste politische Kraft im autoritären Regime. Im Gefolge der wirtschaftlichen Krisen Anpassungspolitik zu Beginn der 1980er Jahre nahm der politische Einfluss der Streitkräfte innerhalb des Regimes jedoch ab (Dosch 2000:221).

Angesichts der herausgehobenen Stellung der Streitkräfte während des autoritären Regimes von Präsident Suharto (1966-1998), des hohen Schwierigkeitsgrads der Transformation sowie der relativ kurzen Zeitspanne seit dem Ende des Suharto-Regimes, ist es wenig erstaunlich, dass die Kontrolle der demokratischen Regierung über das Militär wenig effektiv ist (Sebastian 2006). So konnte Präsident Wahid (1999-2001) zwar beanspruchen, in seinem „Kabinett der Nationalen Einheit“ den ersten zivilen Verteidigungsminister des Landes ernannt zu haben, einer Besetzungspolitik, der auch Präsidentin Megawati (2001-2004) in ihrem ersten Kabinett folgte. Andere „Machtministerien“ wie das Innenministerium und das Koordinierende Ministerium für Sicherheit und Politik gingen jedoch weiterhin an ehemalige Militärs. Gleichwohl zwang die Öffnung des politischen Regimes die Streitkräfte zu Konzessionen an die zivilen Autoritäten. Hier ist einmal die symbolträchtige Umbenennung der Streitkräfte von ABRI in TNI (Tentara Nasional Indonesia, der offizielle Name der Streitkräfte während des Unabhängigkeitskriegs) im Jahre 1999 zu nennen. Bedeutsamer war zum anderen das vom Oberkommandierenden der Armee im August 1998 verkündete „Neue Paradigma“ zur Rolle der Streitkräfte in Staat und Politik. Seine wichtigsten Punkte waren die Trennung von Polizei und Militär, der Rückzug der Streitkräfte

aus der Tagespolitik, die Trennung von militärischer und politischer Funktion (Aufhebung der sogenannten Kekaryaan-Doktrin), indirekte Beeinflussung des politischen Prozesses durch das Militär anstelle seiner direkten Teilnahme sowie die parteipolitische Neutralität der Streitkräfte und die Beendigung ihrer Verbindungen zur GOLKAR (Heinz 2001:124).

Zwar hat die Reform zivil-militärischer Beziehungen in den letzten Jahren an Dynamik gewonnen (Wandelt 2007). Trotz mancher Reformmaßnahmen wie der offiziellen Abschaffung der Dwifungsi-Doktrin („doppelte Funktion“), der Übernahme des Verteidigungsministeriums durch zivile Minister und Unterstellung des Hauptquartiers der Streitkräfte unter das Verteidigungsministerium, der Trennung von Polizei und TNI, der Auflösung einiger, mit gesellschaftlichen und politischen Funktionen betrauter Einheiten der Streitkräfte, der Abschaffung der Kekaryaan-Doktrin sowie der Abschaffung der für die Streitkräfte reservierten Sitze im Parlament dominieren aber weiterhin die problematischen Aspekte im Bereich der zivil-militärischen Beziehungen. Auch das „Neue Paradigma“ der Streitkräfte ist nicht mit dem Konzept der zivilen Kontrolle vereinbar. Die Aufsichts- und Kontrollmöglichkeiten der zivilen Institutionen sind stark eingeschränkt; aktive und ehemalige Militärs sind weiterhin im Kabinett vertreten; der Oberbefehlshaber der Streitkräfte hat Ministerrang (Robinson 2001:250). Die Bekämpfung von Aufständen liegt weiterhin bei den Streitkräften, die Unterstellung der Geheimdienste unter zivile Aufsicht steht aus, und vor allem in den Regionen besitzen die Streitkräfte noch erhebliches politisches Gewicht (Honna 2003; Wandelt 2007:294). Im Rahmen der Dwifungsi-Doktrin hatte das Militär nicht nur privilegierten Zugang zu Positionen in Regierung und Politik, Verwaltung sowie Justiz, sondern auch das gesetzlich verbriefte Recht auf eigene wirtschaftliche Aktivitäten. Letzteres wurde von den Streitkräften zum Aufbau umfangreicher Unternehmensbeteiligungen genutzt. Auch nach dem Regimewechsel finanziert sich das Militär „höchstens zu rd. 25% der tatsächlichen Ausgaben aus dem staatlichen Haushalt, der Rest wird durch Beteiligungen an Wirtschaftsunternehmen gedeckt (...) Dadurch sind die Aktivitäten der Offiziere in vielfältiger Weise – ökonomisch, sozial, politisch – mit der lokalen Ebene verwoben und eine politische Kontrolle ist unter diesen Bedingungen kaum möglich“ (Heinz 2001:122).

Die Territorialstruktur der Streitkräfte, die ein Ergebnis des in der Zeit des Unabhängigkeitskampfes entwickelten Konzepts der „totalen Volksverteidigung“ ist und der administrativen Gliederung des Landes nachempfunden ist und die

Streitkräfte bis auf die Dorfebene mit den zivilen Machträgern verbindet, ist weiterhin intakt (Wandelt 2007:292). Entsprechend kann bislang nicht von einer funktionierenden Kontrolle der demokratischen Autoritäten über das indonesische Militär gesprochen werden.

Dieser knappe Überblick macht nicht nur deutlich, dass der Grad ziviler Kontrolle in den einzelnen Ländern variiert, sondern erlaubt auch Rückschlüsse darüber, welche Strategien zivile Autoritäten zur Durchsetzung ziviler Kontrolle verfolgen. Ein erster, kursorischer und der weiteren empirischen Überprüfung bedürftiger Überblick über die Strategien ziviler Kontrolle deutet auf folgendes Muster hin:

Die Angaben in Abbildung 10 sind als relative, nicht als absolute Werte zu verstehen, d.h. sie sollen die Relevanz der jeweiligen Kontrollstrategien in einem Land im Verhältnis zu den anderen Ländern angeben. Wie zu erkennen ist, greifen zivile Regierungen in Ostasien in aller Regel auf Strategiemixe zurück. Dabei neigen sie dazu, weichen Strategien den Vorzug gegenüber harten zu geben. Gerade in der Frühphase junger Demokratien war Beschwichtigung eine wichtige Strategie fast aller zivilen Regierungen gewesen. Hingegen findet Sanktionierung allenfalls punktuell oder gar nicht statt. In den relativen Erfolgsfällen ziviler Kontrolle (Taiwan, Südkorea) dominiert mit voranschreitender Demokratisierung und Konsolidierung ein Mix aus Beaufsichtigung, negativer Auswahl sowie politischer Sozialisation. Gerade in den jungen Demokratien mit virulenten Problemen innerstaatlicher Konflikte wie auf den Philippinen und in Indonesien, dominieren hingegen Strategien der Beschwichtigung und der negativen Auswahl. Andere Strategievarianten werden lediglich vereinzelt aufgegriffen oder schon nach kurzer Zeit wieder aufgegeben – auch, da negative Rückwirkungen auf die Effektivität der Streitkräfte bei ihrer Aufgabenerfüllung (besonders im Bereich der Bekämpfung von Aufständen) sowie nichtintendierte Verschlechterungen im labilen Verhältnis zwischen demokratisch gewählter Regierung und militärischer Macht befürchtet werden (zu Indonesien: Sukardi 2005:213-233). Ironischerweise haben dabei gerade die Regierungen in Demokratien mit schwacher ziviler Kontrolle zeitweise den Versuch unternommen, die womöglich problematischste Strategie der Stärkung aktiver Gegengewichte – Polizei (Indonesien, zeitweise Philippinen), Paramilitärs (Indonesien, Thailand unter Thaksin) sowie konkurrierender Gruppen im Militär (alle drei Fälle) – für sich zu nutzen (Sebastian 2006:320-372).

Zugleich veranschaulicht die Entwicklung der zivil-militärischen Beziehungen

Abb.10 Strategien ziviler Kontrolle in ostasiatischen Demokratien

Land	Südkorea	Thailand	Taiwan	Indonesien	Philippinen
Strategien					
Beschwichtigung	Hoch (bis Anfang der 90er) Gering (ab Anfang der 90er)	Hoch	Gering	Hoch	Hoch
Beaufsichtigung	Gering (bis Anfang der 90er) Mittel (ab Mitte der 90er)	Gering	Hoch	Gering	Gering
Negative Auswahl	Hoch	Hoch	Mittel	Hoch	Hoch
Politische Sozialisation	Mittel (seit Mitte der 90er)	Gering	Mittel (seit Ende der 90er)	Gering	Gering
Gegengewichte	Gering	Gering (bis 2001) Mittel (ab 2001)	Gering	Mittel	Mittel
Sanktionierung	Gering (bis Anfang der 90er) Hoch (1994-1996) Mittel (ab 1997)	Gering	Gering	Gering	Gering (bis Ende der 80er) Hoch (Anfang der 90er) Gering (seit Mitte der 90er)

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

in Thailand während der Regierung Thaksin, dass die Herausforderung in diesem kritischen Bereich der Konsolidierung liberaler Demokratien nicht alleine darin besteht, das Militär aus der Parteienpolitik herauszuhalten, sondern auch zivile Autoritäten davon abzuhalten, das Militär für die eigenen politischen Interessen zu instrumentalisieren (Watts 2002). Die in den 1990er Jahren eingeleiteten

demokratischen Reformen waren jedoch zu schwach, um den seit dem Jahr 2001 betriebenen herrschaftsstrategischen Missbrauch ziviler Kontrolle und die parteipolitische Vereinnahmung des Militärs durch die Regierung zu verhindern.

6 Schlussfolgerungen

Damit droht sich 14 Jahre nach der Demokratisierung in Thailand erneut ein soziopolitischer Zirkel zu schließen, den der thailändische Politikwissenschaftler Chain-anan Samudavanija vor einigen Jahren als „vicious cycle of military coups“ bezeichnet hat (Chai-anan 1982): Die Schwäche und Ineffizienz demokratischer Institutionen dient dem Militär zur Legitimation der Machtübernahme und Herrschaftsausübung. Dies erschwert die Institutionalisierung demokratischer Verfahren und erlaubt dem Militär, die eigene politische Rolle im Institutionengefüge des politischen Systems immer wieder zu stärken. So deutet aktuell einiges darauf hin, dass die Generäle entgegen erster Verlautbarungen versucht sein könnten, die Zeit bis zu der für Herbst 2007 in Aussicht gestellten Rückkehr zur Demokratie dazu auszunutzen, eigene Prärogativen und reservierte Politikdomänen festschreiben zu lassen, die es ihnen erlauben, ähnlich wie in den 1980er Jahren, als Vetomacht aufzutreten und die eigenen Belange zukünftig (wieder) effektiv gegen zivile Einflussnahme abzuschotten.

Markiert der September-Putsch die Zukunft zivil-militärischer Beziehungen in den jungen Demokratien Ostasiens und der asiatisch-pazifischen Region? Wir sehen drei Entwicklungsszenarien:

- 1) **Zusammenbruch:** Mit der Gewährung von „reservierten Politikdomänen“ und Vetokompetenzen für das Militär, einer vornehmlich auf Beschwichtigung und negativer Auswahl ausgerichteten Kontrollstrategie der gewählten Zivilen sowie ausbleibenden Konsolidierungseffekten in wesentlichen Bereichen des demokratischen Systems bleibt ein latentes Bedrohungspotenzial für die zivil-militärischen Beziehungen bestehen, das in Zeiten akuter innenpolitischer, außenpolitischer oder wirtschaftlicher Krisen oder bei einem Strategiewechsel der zivilen Autoritäten das Militär dazu motiviert, als „vermittelnde Macht“ aufzutreten. Kommt es zur Bildung einer Coup-Allianz aus Militärs, semiloyal zur Demokratie eingestellten zivilen Eliten und desillusionierten Segmenten der Gesellschaft, so sind die demokratischen Widerstandskräfte schwach und es droht das Abgleiten in ein offenes oder verdecktes Militärregime. Thailand im Jahre 2006 und womöglich demnächst die Philippinen stehen für dieses Szenario.

- 2) *Blockade*: Die Entschärfung des Putschpotentials der Streitkräfte gelingt, weitere Schritt auf dem langen Weg zur Institutionalisierung ziviler Kontrolle in jungen Demokratien folgen jedoch nicht. Die schwachen Kontrollmöglichkeiten der zivilen Autoritäten, gepaart mit der Gewährung reservierter Politikdomänen und Vetorechten für die Streitkräfte führten dazu, dass bestimmte Politikmaterien dem Dispositionsspielraum der demokratisch legitimierten Entscheidungsinstanzen entzogen werden und allein der Entscheidungsmacht der Militärs obliegen (Valenzuela 1992; Agüero 1995). Für Militärs sowie für die schwachen demokratisch gewählten zivilen Autoritäten erweist sich dieser Zustand als attraktiver als die Rückkehr zu einem Militärregime oder der riskante Versuch, das Militär politisch zu entmachten. Es kommt zur Stabilisierung des Status quo einer relativ stabilen defekten Demokratie. Die Defekte im Bereich der effektiven Herrschaftsgewalt demokratischer Autoritäten strahlen über den engen Bereich der zivil-militärischen Beziehungen auf andere Teilregime der „embedded democracy“ aus, etwa die horizontale Verantwortlichkeit demokratischer Regierungen, die Funktionsfähigkeit des Rechtsstaats sowie auf die Realisierung politischer Rechte und bürgerlicher Freiheiten. Die zivil-militärischen Beziehungen sind solange stabil, wie dieser Zustand der Herrschaftssicherung der ihn tragenden zivilen Eliten sowie der Befriedigung der Interessen der ihn unterstützenden Teile der Streitkräfte nützt. Indonesien sowie erneut die Philippinen sind Kandidaten für dieses Szenario.
- 3) *Konsolidierung*: Die bestehenden Einschränkungen ziviler Kontrolle erweisen sich als inkompatibel mit der Erfüllung der gesellschaftlichen und funktionalen Anforderungen an die zivil-militärischen Beziehungen, den Eigeninteressen des Militärs sowie der Konsolidierungsdynamik in anderen Teilbereichen der Demokratie. Unter den relevanten zivilen und militärischen Eliten setzen Lernprozesse ein, in deren Gefolge die Einschränkungen der Suprematie der demokratisch legitimierten Autoritäten zunehmend beständigen, verfassungsgemäßen und vorhersagbaren Regeln und Entscheidungsmustern ziviler Kontrolle weichen. In diesem Szenario wird die zivile Kontrolle auch de facto zur Norm. Taiwan und zunehmend auch Südkorea sind Kandidaten für dieses Szenario.

Welchem dieser drei hypothetischen Entwicklungspfade die zivil-militärischen Beziehungen in den jungen Demokratien in der Region (und in anderen Regionen) in Zukunft am nächsten kommen werden, ist ungewiss. Allerdings lehren uns

sowohl Erfahrungen der ersten und zweiten Demokratisierungswelle als auch der jungen Demokratien der dritten Welle in anderen Regionen, dass demokratische Herrschaft nur als konstitutionell eingetragene rechtsstaatlich-liberale Demokratie mit vollständig institutionalisierter ziviler Kontrolle bestandsfähig ist. Untersuchungen zu den jungen Demokratien Osteuropas oder die Diskussion um eine „Krise“ zivil-militärischer Beziehungen in den Vereinigten Staaten belegen aber auch, dass Probleme ziviler Kontrolle selbst dort bestehen bleiben, wo die Gefahr der politischen Einflussnahme des Militärs durch Zwang oder Erpressung realistisch ausgeschlossen ist. Diese Fälle mögen zwar anders gelagert sein als in den hier diskutierten Transformationsstaaten – für die demokratische „Qualität“ einer Herrschaftsordnung (Morlino 2004) sind sie gleichwohl relevant. So bleibt die Frage nach der Effektivität ziviler Kontrolle und ihren Konsequenzen für die rechtsstaatliche und partizipative Qualität eines demokratischen Gemeinwesens auch nach der Konsolidierung der Demokratie aktuell.

Literatur

- Agüero, Felipe (1995), „Soldiers, Civilians, and Democracy. Post-Franco Spain“, in: *Comparative Perspective*, London: The Johns Hopkins University Press
- Agüero, Felipe (1998), „Legacies of Transitions: Institutionalization, the Military, and Democracy in South America“, in: *Mershon International Studies Review* 42(2), S.383-404
- Alagappa, Muthiah (2001), „Investigating and Explaining Change. An Analytical Framework“, in: Alagappa, Muthiah (Hrsg.), *Coercion and Governance. The Declining Political Role of the Military in Asia*, Stanford: Stanford University Press, S.29-68
- (Hrsg.) (1995), *Political Legitimacy in Southeast Asia. The Quest for Moral Authority*, Stanford: Stanford University Press
- Andreski, Stanislav (1968), *Military Organization and Society*, 2. Auflage, London: Routledge
- Bacevich, Andrew J. (1998), „Absent History: A Comment on Dauber, Desch, and Feaver“, in: *Armed Forces & Society*, 24(3), S.447-453
- Ball, Nicole (1981), „The Military in Politics: Who Benefits and How“, in: *World Development*, 9(6), S.569-582
- Bank's Cross-National Time-Series Data Archive, 1815-2003, Binghamton, NY, *Databanks International*. Online: <http://ssdc.ucsd.edu/ssdc/cnt00001.html> (Download: 10.12.2006)

- Belkin, Aaron & Evan Schofer (2003). "Toward a Structural Understanding of Coup Risk", in: *Journal of Conflict Resolution*, 47(5), S.594-620
- Bendel, Petra, Aurel Croissant & Friedbert Rüb (Hrsg.) (2002), *Zwischen Diktatur und Demokratie. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen*, Opladen: Leske und Budrich
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2006), *Bertelsmann Transformation Index 2006*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung
- Bland, Douglas L. (2004), "'Your Obedient Servant': The Military's Role in the Civil Control of the Armed Forces", in: Born, Hans, Karl Haltiner & Marjan Malesic (Hrsg.), *Renaissance of Democratic Control of Armed Forces in Contemporary Societies*, Baden-Baden: Nomos, S.25-36
- (2001), "Patterns in Liberal Democratic Civil-Military Relations", in: *Armed Forces and Society*, 27(4), S.525-540
- Born, Hans (2002), *Demokratische Kontrolle der Sicherheitspolitik: was heißt das?* Genfer Zentrum für die Demokratische Kontrolle der Streitkräfte Arbeitsstudien Serie 09. Online: <http://www.dcaf.org> (Download 01.02.2005)
- Bredow, Wilfried von (2003), „Neue Rollen für die Streitkräfte und das Konzept der demokratischen Kontrolle“, in: Odenthal, Hans W. & Dieter E. Bangert (Hrsg.), *Demokratische Kontrolle von Streitkräften*, Bonn: Bundesakademie für Sicherheitspolitik, S.35-54
- Bruneau, Thomas & Scott D. Tollefson (2006), „Introduction“, in: Bruneau, Thomas & Scott D. Tollefson (Hrsg.), *Who Guards the Guardians and How. Democratic Civil-Military Relations*, Austin: University of Texas Press
- Bruneau, Thomas & Harold Trinkunas (2006), "Democratization as a Global Phenomenon and its Impact on Civil-Military Relations", in: *Democratization* (13)5, S.776-790
- Bünthe, Marco (2006a), „Hybride Regime in Südostasien – Genese, Gestalt und Entwicklungsdynamiken“, in: Pickel, Gert et al. (Hrsg.): *Demokratisierungsprozesse im internationalen Vergleich*, Wiesbaden: VS-Verlag, S.173-195
- (2006b), „Putsch in Thailand: Rückkehr des Militärs in die Politik?“, in: *GIGA Focus* No.10. Online: http://www.giga-hamburg.de/content/publikationen/pdf/gf_asien_0610.pdf (Download 17.01.2007)
- (2000), *Probleme der demokratischen Konsolidierung in Thailand*, Hamburg: Institut für Asienkunde
- Burk, James (2002), "Theories of Democratic Civil-Military Relations", in: *Armed Forces & Society*, 29(1), S.7-29

- (1998), “The Logic of Crisis and Civil-Military Relations Theory. A Comment on Desch, Feaver, and Dauber”, in: *Armed Forces & Society*, 24(3), S.455-462
- Chai-Anan, Samudananija (1982), *The Thai Young Turks*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies
- Chambers, Paul & Waitookiat Napisa (2006), “Thaksin or ‘White September’?”, in: *The Nation*, October 11, 2006
- Chang, Yu-tzung, Yun-han Chu & Min-hua Huang (2006), “The Uneven Growth of Democratic Legitimacy in East Asia”, in: *International Journal of Public Opinion Research*, (18)2, S.246-255
- Collier, Paul & Anke Hoeffler (2006), *Grand Extortion: Coup Risk and the Military as a Protection Racket*. Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University
- Colton, Timothy J. (1979), *Commisars, Commanders, and Civilian Authority. The Structure of Soviet Military Politics*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press
- Cottey, Andrew, Timothy Edmunds, Anthony Forster (2003), “Armed Forces and Society. A Framework for Analysis”, in: Cottey, Andrew, Timothy Edmunds, Anthony Forster (Hrsg.), *Soldiers and Societies in Postcommunist Europe. Legitimacy and Change*, Houndsmills: Palgrave Macmillan, 1-24
- (2002), “The Second Generation Problematic. Rethinking Democracy and Civil-Military Relations”, in: *Armed Forces and Society*, 29(1), S.31-56
- Croissant, Aurel (2004a), „From Transition to Defective Democracy? Mapping Asian Democratization”, in: *Democratization*, 11(5), S.156-179
- (2004b), „Riding the Tiger. Civil Control and the Military in Democratizing Korea”, in: *Armed Forces and Society*, 30(3), S.357-381
- (2002), *Von der Transition zur Defekten Demokratie. Demokratische Entwicklung in den Philippinen, Südkorea und Thailand*, Wiesbaden: VS-Verlag
- Croissant, Aurel & Nicolas Schwank (2006), „Violence, Extremism and Transformation. Bertelsmann Transformation Index 2006 Findings“, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S.10-55
- Crouch, Harold (1985), “The Military and Politics in South-East Asia”, in: Zakaria Haji Ahmad & Harold Crouch, *Military-Civilian Relations in South-East Asia*, Oxford: Oxford University Press, S.287-317
- Dahl, Robert A. (1971), *Polyarchy. Partizipation and Opposition*, New Haven/London: Yale University Press

- Desch, Michael C. (1999), *Civilian Control of the Military. The Changing Security Environment*, Baltimore: Johns Hopkins University Press
- Dosch, Jörn (2000), „Indonesien: Autoritäre Klientelstrukturen und wirtschaftliche Entwicklung“, in: Dosch, Jörn & Jörg Faust (Hrsg.): *Die ökonomische Dynamik politischer Herrschaft. Das pazifische Asien und Lateinamerika*, Opladen: Leske und Budrich, S.212-233
- Edmonds, Martin (1988), *Armed Services and Society*, Leicester: Leicester University Press
- Feaver, Peter D. (2003), *Armed Servants. Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*, Cambridge, Mass: Harvard University Press
- (1999), “Civil-Military Relations”, in: *Annual Review of Political Science* 2, S.211-241
- (1998), “Crisis as Shirking. An Agency Theory Explanation of the Souring of the American Civil-Military Relations”, in: *Armed Forces & Society*, 24(3), S.407-434
- (1996), “The Civil-Military Relations Problematique. Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control”, in: *Armed Forces & Society*, 23(2), S.149-178
- Finer, Samuel E. (1962), *The Man on Horseback. The Role of the Military in Politics*, London: Pall Mall
- Fitch, J. Samuel (1998), *The Armed Forces and Democracy in Latin America*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press
- Forster, Anthony (2005), *Armed Forces and Society in Europe*, Houndsmills: Palgrave Macmillan
- Fravel, Taylor M. (2002), “Towards Civilian Supremacy: Civil-Military Relations in Taiwan’s Democratization”, in: *Armed Forces & Society*, 29(1), S.57-84
- Gloria, Glenda M. (2003), *We were Soldiers: Military Men in Politics and the Bureaucracy*, Quezon City: Friedrich Ebert Stiftung
- Heinz, Wolfgang (2001), „Militärs und Demokratie in Indonesien“, in: *Nord-Süd aktuell* 1, S.119-128
- Herspring, Dale R. (2001), *Soldiers, Commissars, and Chaplains. Civil-Military Relations since Cromwell*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers
- Heston, Alan, Robert Summers & Bettina Aten (2006), *Penn World Table Version 6.2, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania* (September 2006). Online: <http://pwt.econ.upenn.edu> (Download am 10.12.2006)

- Hiscock, Duncan (2003), "The Role of Civil Society in Security Sector Governance in the South Caucasus", in: Ebnöther, Anja H. & Gustav E. Gustenau (Hrsg.), *Security Sector Governance in Southern Caucasus – Challenges and Visions*, Wien: Bureau for Security Policy at the Austrian Ministry of Defence, S.58-83
- Honna, Jun (2003), *Military Politics and Democratization in Indonesia*, London
- Hung, Lu-hsun, Ta-hua Mo, Fu-chu Tuan (2003), "The Evolution of the ROC's Military-societal Relations: From Militarized Society to Socialized Military", in: Edmonds, Martin & Michael M. Tsai (Hrsg.), *Defending Taiwan. The Future of Taiwan's Defense Policy and Military Strategy*, London: Routledge-Curzon, S.177-208
- Hunter, Wendy (1994), "Contradictions of Civilian Control: Argentina, Brazil and Chile in the 1990s", in: *Third World Quarterly*, 15(4), S.633-653
- Huntington, Samuel P. (1995), "Reforming Civil-Military Relations", in: *Journal of Democracy*, 6(4), S.9-17
- (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press
- (1957), *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge, Mass: Harvard University Press
- Hutchcroft, Paul (1998), *Booty Capitalism. The Politics of Banking in the Philippines*, Ithaca: Cornell University Press
- Jackman, Robert W., Rosemary H.T. O'Kane, Thomas H. Johnson, Pat McGowan & Robert O. Slater (1986), "Explaining African Coups d'Etat", in: *The American Political Science Review*, 80(1), S.225-250.
- Jagers, Keith & Robert T. Gurr (1995), "Tracking Democracy's Third Wave with the Polity-III-Data", in: *Journal of Peace Research* 32(4), S.469-482
- Janowitz, Morris (1971 [1960]), *The Professional Soldier*, Glencoe: The Free Press
- Johnson, Douglas & Steven Metz (1995), *American Civil-Military Relations: New Issues, Enduring Problems*, Carlisle: Strategic Studies Institute of the U.S. Army War College Press
- Jun, Jinsok (2001), "South Korea: Consolidating Democratic Civilian Control", in: Alagappa, Muthiah (Hrsg.), *Coercion and Governance. The Declining Political Role of the Military in Asia*, Stanford: Stanford University Press, S.121-143

- Kaldor, Mary H. (2005), "Principles for the Use of the Military in Human Security Operations", in: McIvor, Anthony D. (Hrsg.), *Rethinking the Principles of War*, Annapolis: US Naval Institute Press, S.388-400
- Kemp, Kenneth W. & Charles Hudlin (1992), "Civil Supremacy over the Military: Its Nature and Limits", in: *Armed Forces & Society*, 19(1), S.7-26
- Kohn, Richard H. (1997), "How Democracies Control the Military", in: *Journal of Democracy*, 8(4), S.140-153
- Kuhlmann, Jürgen & Jean Callaghan (Hrsg.) (2000), *Military and Society in 21st Century Europe. A Comparative Analysis*, Hamburg: Lit
- Landé, Carl H. (2001), "The Return of 'People Power' in the Philippines", in: *Journal of Democracy*, (12)2, S.88-103
- Lasswell, Harold B. (1941), "The Garrison State", in: *The American Journal of Sociology* (46), S.455-468
- Lauth, Hans-Joachim (2004), *Demokratie und Demokratiemessung*, Wiesbaden: VS-Verlag
- Lee, Terence C. (2005), *The Causes of Military Insubordination. Comparing Military Organizational Behavior in 1998 Indonesia and 1973 Thailand*. Paper presented at the 101st Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington D.C., September 2005
- Li, Richard P.Y. & William R. Thompson (1975), "The 'Coups Contagion' Hypothesis", in: *Journal of Conflict Resolution*, 19(1), S.63-88
- Linz, Juan J. & Alfred Stepan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation, Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press
- Luckham, A. Robin (1991), "Introduction: The Military, the Developmental State and Social Forces in Asia and the Pacific: Issues for Comparative Analysis", in: Selochan, Viberto (Hrsg.), *The Military, the State, and Development in Asia and the Pacific*, Boulder: Westview Press, S.1-50
- (1971), "A Comparative Typology of Civil-Military Relations", in: *Government and Opposition*, 6(1), S.5-35
- Mares, David R. (1998), "Civil-Military Relations, Democracy, and the Regional Neighborhood", in: Mares, David R. (Hrsg.), *Civil-Military Relations. Building Democracy and Regional Security in Latin America, Southern Asia, and Central Europe*, Boulder: Westview Press, S.1-24
- Marshall, Monty G. (2005), *Conflict Trends in Africa, 1946-2004: A Macro-Comparative Perspective, Annex 2b: Coups d'Etat in Africa, 1946-2004*.

- Online: <http://members.aol.com/cspgcm/ACPPAnnex2b.pdf> (Download am 10.12.2006)
- Marshall, Monty G. & Robert T. Gurr (2005), *Peace and Conflict 2005. A Global Survey of Armed Conflicts, Self-Determination Movements, and Democracy*. Online: <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/pc05print.pdf> (Download am 10.12.2006)
- Mayntz, Renate & Fritz W. Scharpf (1995), „Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus“, in: dies. (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Frankfurt a.M.: Campus, S.39-65.
- McCargo, Duncan & Ukrist Pathmanand (2005), *The Thaksinization of Thailand*, Copenhagen
- McCoy, Alfred W. (2000), *Closer than Brothers. Manhood at the Philippine Military Academy*, New Haven/London: Yale University Press
- Merkel, Wolfgang, Hans-Jürgen Puhle, Aurel Croissant, Claudia Eicher & Peter Thiery (2003), *Defekte Demokratien Band 1: Theorie*, Opladen: Leske und Budrich
- Migdal, Joel (1988), *Strong Societies and Weak States: State Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton: Princeton University Press
- Moon, Chung-in & Mun-Gu Kang (1995), „Democratic Opening and Military Intervention in South Korea: Comparative Assessment and Implications“, in: Cotton, James (Hrsg.), *Politics and Policy in the New Korean State: From Roh Tae-Woo to Kim Young-Sam*, New York: St. Martin's Press, S.170-192
- Morlino, Leonardo (2004), „What is a 'Good' Democracy?“, in: *Democratization* (11)5, S.10-33
- (1998), *Democracy Between Consolidation and Crisis. Parties, Groups, and Citizens in Southern Europe*, Oxford: Oxford University Press
- Moskos, Charles C. (2000), „Toward a Postmodern Military. The United States as a Paradigm“, in: Moskos, Charles C., John Allen Williams & David R. Segal (Hrsg.), *The Postmodern Military. Armed Forces after the Cold War*, New York/Oxford: Oxford University Press, S.14-31
- Nordlinger, Eric (1970), „Soldiers in Mufti: The Impact of Military Rule Upon Economic and Social Change in the Non-Western States“, in: *American Political Science Review* (64)4, S.1131-1148
- O'Donnell, Guillermo (1994), „Delegative Democracy“, in: *Journal of Democracy* (5)1, S.55-69
- O'Kane, Rosemary H. T. (1987), *The Likelihood of Coups*. Aldershot: Avebury

- (1981), “A probabilistic approach to the causes of coups d’état”, in: *British Journal of Political Science* 11, S.287-311
- Oockey, James (2001), “Thailand. The Struggle to Redefine Civil-Military Relations”, in: Alagappa, Muthiah (Hrsg.), *Coercion and Governance. The Declining Political Role of the Military in Asia*, Stanford: Stanford University Press, S.187-209
- Paik, Young Chul (1994), “Political Reform and Democratic Consolidation in Korea”, in: *Korea & World Affairs* (18)4, S.730-748
- Panitan, Wattanayagorn (1998), “Thailand”, in: Singh, Ravinder Pal (Hrsg.), *Arms Procurement Decision Making, vol. 1: China, India, Israel, Japan, South Korea and Thailand*, New York: Oxford University Press, S.212-241
- Pion-Berlin, David (1992), “Military Autonomy and Emerging Democracies in South America”, in: *Comparative Politics*, (25)1, S.83-102
- Polity IV, *Polity IV Project. Political Regime Characteristics and Transitions 1800 – 2004*, Online: <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity/showFiles.asp> (Download am 10.12.2006)
- Przeworski, Adam et al. (2000): *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World 1950-1990*, Cambridge: Cambridge University Press
- Przeworski, Adam, Michael Alvarez, José Cheibub & Fernando Limongi (1996), “What Makes Democracies Endure?”, in: *Journal of Democracy* (7)1, S.39-56
- Putnam, Robert D. (1988), “Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games”, in: *International Organization*, 42, S.427-60
- Robinson, Geoffrey (2001), “Indonesia: On a New Course?”, in: Alagappa, Muthiah (Hrsg.), *Coercion and Governance. The Declining Political Role of the Military in Asia*, Stanford: Stanford University Press, S.226-256
- Saxer, Carl (2004), “Generals and Presidents: Establishing Civilian and Democratic Control in South Korea”, in: *Armed Forces & Society* 30(3), S.383-409
- Scharpf, Fritz W. (2000), *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen: Leske und Budrich
- Sebastian, Leonard C. (2006), *Realpolitik Ideology. Indonesia’s Use of Military Force*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies
- Smith, Arthur K. &., Claude Welch Jr (1974), *Military Role and Rule: Perspectives and Civil-Military Relations*, North Scituate: Duxbury Press
- Sowers, Thomas S. (2005), “Beyond the Soldier and the State: Contemporary Operations and Variance in Principal-Agent Relationships”, in: *Armed Forces*

- & *Society*, 31(3), S.385-409
- Stepan, Alfred (1988), *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, Princeton: Princeton University Press
- (1973), “The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion”, in: Stepan, Alfred (Hrsg.), *Authoritarian Brazil. Origins, Politics and Future*, New Haven: Yale University Press
- Stokes, Mark A. (2006), “Taiwan’s Security: Beyond the Special Budget”, in: *Asian Outlook 2006* (2). Online: [http://www.aei.org/publication\(pub_ID.24113/pub_detail.asp](http://www.aei.org/publication(pub_ID.24113/pub_detail.asp) (Download am 15.05.2006)
- Sukardi, Rinakit (2005), *The Indonesian Military after the New Order*, Singapore: NIAS Press
- Sundhausen, Ulf (1998), “The Military: A Threat to Democracy?”, in: *Australian Journal of Politics and History*, 44(3), S.329-349
- Surarchart, Bamrungsuk (1999), *From Dominance to Power Sharing The Military and Politics in Thailand, 1973-1992*, (Unveröffentlichte Doktorarbeit, Columbia University)
- Thompson, William R. (1973), *The Grievances of Military Coup-Makers*, Beverly Hills: Sage Publications
- Timberman, David (1991), *A Changeless Land: Continuity and Change in Philippine Politics*, Singapore/New York: M.E. Sharpe
- Trinkunas, Harold A. (2005), *Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, S.1-26
- Tsebelis, George (2002), *Veto Players. How Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press
- Valenzuela, J. Samuel (1992), “Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings. Notion, Process, and Facilitating Conditions”, in: Mainwaring, Scott, Guillermo O’Donnell & J. Samuel Valenzuela (Hrsg.), *Issues in Democratic Consolidation*, Notre Dame: University of Notre Dame Press
- Wandelt, Ingo (2007), “Security Sector Reform in Indonesia: Military vs. Civil Supremacy”, in: Hadiwinata, Bob S. & Christoph Schuck (Hrsg.), *Democracy in Indonesia: The Challenge of Consolidation*, Baden-Baden: Nomos, S.269-297
- Watts, Larry L. (2002), “Reforming civil-military relations in post-communist states: Civil control vs. democratic control”, in: *Journal of Political and Military Sociology*, 30(1), S.51-70
- Welch Jr, Claude E. (1976): “Civilian Control of the Military: Myth and Reality”,

- in: Welch Jr., Claude E. (Hrsg.), *Civilian Control of the Military*, Albany: State University of New York Press, S.1-42
- Whitehead, Laurence (1996), "Three International Dimensions of Democratization", in: Whitehead, Laurence (Hrsg.), *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*. Oxford: Oxford University Press, S.3-26
- Wilkinson, Paul (2005), "The Role of the Military in Combating Terrorism", in: Wilkinson, Paul (Hrsg.), *Terrorism versus Democracy. The Liberal State Response*, London: Frank Cass, S.124-137